



**HAL**  
open science

## Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines

Pierre Zembri, Virginie Augereau, Ludovic Chalonge, Laurent Gatineau, Karl Hoarau, Marie-Agnès Lanneaux, Clotilde Minster, Geneviève Zembri-Mary

### ► To cite this version:

Pierre Zembri, Virginie Augereau, Ludovic Chalonge, Laurent Gatineau, Karl Hoarau, et al.. Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines. [Rapport de recherche] MRTE université de Cergy-Pontoise. 2015. hal-03585007

**HAL Id: hal-03585007**

**<https://hal.science/hal-03585007v1>**

Submitted on 31 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License



mobilité-réseaux-territoires-environnement

Laboratoire de géographie  
Université de Cergy-Pontoise  
33, boulevard du Port  
95011 CERGY-PONTOISE CEDEX

---

## **Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines**

---

PREDIT GO 3 – Convention n° 10/255

Rapport final

Sous la direction de Pierre ZEMBRI

Contributeurs :

Virginie Augereau  
Ludovic Chalonge  
Laurent Gatineau  
Karl Hoarau  
Marie-Agnès Lanneaux  
Clotilde Minster  
Geneviève Zembri-Mary

avril 2015

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Synthèse des actions de recherche</b> .....	<b>5</b>
<b>Rappel des objectifs initiaux</b> .....	<b>5</b>
<b>Déroulement de la recherche</b> .....	<b>6</b>
<b>2. L'aire urbaine lilloise : une restructuration récente des territoires de planification</b> .....	<b>9</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1. Le périurbain métropolitain : dispersion spatiale forte ou modérée ?</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2. Les conditions de mobilité et d'accessibilité dans le périurbain métropolitain - Un renouvellement des liens entre l'urbanisme et les transports</b> .....	<b>14</b>
2.2.1. Un cadre physique peu contraignant pour l'étalement urbain.....	14
2.2.2. Une offre de transport répondant aux besoins de mobilités ? .....	15
<b>2.3. A la recherche de mode(s) de gouvernance efficace(s)</b> .....	<b>19</b>
2.3.1. Une gouvernance de la mobilité adaptée aux attentes des usagers ? .....	19
2.3.3. Une gouvernance planificatrice révélatrice des enjeux territoriaux locaux.....	24
<b>2.4. De la difficulté de gérer les mobilités au-delà du périmètre central...</b> .....	<b>26</b>
Perspectives - Bonnes pratiques – Actions à mener.....	27
Bibliographie relative au cas étudié .....	27
<b>3. L'aire urbaine de Bordeaux : un premier pas vers l'intégration avec un constat partagé et l'émergence d'un acteur fédérateur inattendu</b> .....	<b>28</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1. Le périurbain métropolitain : un territoire façonné par la relation Centre – Périphérie</b> .....	<b>28</b>
<b>3.2 Une offre de transport répondant aux besoins de mobilités ?</b> .....	<b>31</b>
<b>3.3. A la recherche de mode(s) de gouvernance efficace(s)?</b> .....	<b>33</b>
3.3.1. Une gouvernance de la mobilité adaptée aux attentes des usagers ? .....	33
3.3.2. Une gouvernance planificatrice révélatrice des enjeux territoriaux locaux.....	36
<b>Conclusions</b> .....	<b>37</b>
De la nécessité d'une gouvernance métropolitaine .....	37
Un début de prise en compte par les différents acteurs des constats et préconisations du Grenelle des mobilités .....	38
Une articulation entre politiques de transports collectifs qui reste pour l'instant largement perfectible .....	38
Bibliographie relative au cas étudié .....	39
<b>4. Les discours des acteurs des « entre-deux » : l'exemple du Nord-Ouest francilien</b> .....	<b>39</b>
<b>4.1. Des processus de décision multi-acteurs et multi-niveaux au regard des périmètres d'action publique</b> .....	<b>40</b>
4.1.1. Une prise en compte récente des orientations du SCOT en matière de politique de transport et d'urbanisation par les communes .....	40
4.1.2. Les périmètres d'action jugés pertinents.....	41
4.1.3. Une répartition des compétences acceptée mais peu lisible à certaines échelles.....	41
4.1.4. Un domaine en mouvement ? .....	41
<b>4.2. Un renouvellement des liens entre l'urbanisme et les transports ?</b> .....	<b>42</b>
4.2.1. Les projets urbains des communes.....	42
4.2.2. À la recherche de bonnes pratiques en matière de transports.....	44
4.2.3. Une prise en compte aléatoire de la précarité dans les transports .....	45
<b>4.3. Centre et périphérie</b> .....	<b>46</b>

4.3.1. Une contradiction entre les discours et les pratiques du « retour vers le centre » ? ....	46
4.3.2. Un étalement urbain résiduel sans considération pour les problématiques de mobilité .....	47
<b>5. Conclusions et préconisations pour l'action.....</b>	<b>47</b>
5.1. Des réformes qui n'ont pas eu d'effet sur les périmètres.....	47
5.2. Des lieux de concertation entre territoires à faire émerger .....	48
5.3. Un rôle des départements et/ou des régions à promouvoir ? .....	49
5.4. Un nouveau réajustement des périmètres et des compétences ?.....	50
<b>Bibliographie générale .....</b>	<b>51</b>



## Introduction

Le présent rapport est produit en application de la convention de financement n° 10-255, dont le démarrage effectif a eu lieu en janvier 2011 et dont la durée a été prorogée à 48 mois après avenant conclu en décembre 2013.

Un rendu intermédiaire ayant été rendu en novembre 2012<sup>1</sup>, ce rapport ne reprend pas l'ensemble de son contenu et y renverra en tant que de besoin.

Il s'agit ici de rendre compte des phases 2 et 3 de la recherche, comportant un approfondissement de l'analyse du fonctionnement des territoires étudiés et des zooms localisés sur des portions de territoire préalablement identifiées comme présentant des enjeux particuliers. Nous avons notamment identifié :

- des communes connaissant de fortes progressions de leur population résidente alors même que leurs conditions de desserte par les transports publics restent médiocres. Le souci de développer les recettes fiscales semble passer avant celui de générer du report modal. Cela vaut autant pour des communes isolées que pour des intercommunalités ;
- des formes de « résistance » vis-à-vis des communautés « centrales » soupçonnées de vouloir augmenter leur emprise territoriale : la multiplication des intercommunalités en bordure d'agglomérations comme Bordeaux pose problème, alors même que le territoire de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) pourrait paraître de taille trop restreinte. Les développements démographiques ont depuis longtemps dépassé les bornes de l'agglomération centrale, ce qui pose des problèmes de coordination ;
- le sentiment mitigé des territoires d'entre-deux vis-à-vis de voisins à la fois source de dynamisme mais aussi susceptibles de nuire à terme à leur identité. Le cas de l'entre-deux haut-normand semblait bien illustrer cette attraction-répulsion, avec une communauté de communes polycentrique dont les composantes tiennent au maintien de leur fonction de centre de services en milieu rural (Yvetôt) ou de leur identité ouvrière (Lillebonne) ;
- la question des communes restant isolées en refusant de rejoindre toute forme d'intercommunalité. On en dénombre une quantité importante dans le Vexin, mais aussi au Sud de l'aire urbaine de Lille, autour d'Orchies. Est-ce un problème d'identité assimilable aux deux questions précédentes, ou plus prosaïquement le souci de conserver un maximum de liberté pour se développer sans contrainte, au risque de favoriser la poursuite du mitage sans pouvoir développer des solutions de transport adaptées ?

Nous verrons que dans certains cas, des évolutions postérieures ont modifié la nature des enjeux identifiés fin 2012. C'est notamment le cas du Sud-Est lillois évoqué ci-dessus, où les intercommunalités et les contours des SCOT ont été modifiés depuis nos premières investigations.

Notre propos est organisé en quatre parties :

1. Une synthèse des résultats de la recherche
2. Un approfondissement sur l'aire urbaine lilloise, montrant notamment des recompositions de périmètres permettant de rationaliser quelque peu la planification tout en incorporant les dernières communes isolées dans une nouvelle intercommunalité,
3. Un approfondissement sur l'aire urbaine bordelaise, caractérisée par une intéressante intervention du Département de la Gironde qui montre une approche inédite de la part d'un

---

<sup>1</sup> MRTE, *Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines ; Rapport intermédiaire*, décembre 2012, 134 pages.

niveau de collectivité que l'on estime généralement peu actif en matière de gestion des mobilités et du couplage urbanisation-transport,

4. Un approfondissement sur les « entre-deux » à partir des discours des acteurs locaux.

Une partie conclusive donnera à la fois des perspectives de prolongement de cette recherche et des préconisations pour l'action dans un contexte désormais marqué par le développement des métropoles et la reprise du processus de rationalisation des périmètres d'EPCI.

## 1. Synthèse des actions de recherche

### Rappel des objectifs initiaux

Dans un contexte où l'étalement urbain a été au centre des préoccupations de nombreux chercheurs en géographie et en aménagement depuis la fin des années 1970, des questionnements persistent quant à la mesure et à l'analyse de l'étalement urbain à travers la mise en relation des pratiques de mobilité, des formes urbaines et de l'organisation des infrastructures.

En effet, si d'une part, il a été déterminé que la mobilité quotidienne a surtout évolué selon sa dimension géographique (distances parcourues et organisation générale des flux) et d'autre part que l'étalement urbain constitue le principal facteur de l'évolution des pratiques urbaines, certaines questions restent encore à étudier.

Cette recherche intitulée « structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des aires urbaines » vise à enrichir ces connaissances. Elle s'inscrit donc dans le cadre des problématiques de la morphologie urbaine et plus spécifiquement de l'étalement urbain et des pratiques périurbaines de mobilité. Cette recherche porte en effet sur le fonctionnement des territoires périphériques, notamment de faible densité, qualifiés ici de « franges urbaines », territoires exclus des Périmètres de Transport Urbain (PTU) mais entrant dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

Notre démarche s'inscrit au sein d'un questionnement portant sur les relations entre stratégies de localisation, pratiques de mobilités, formes urbaines et organisation des infrastructures.

Il s'agira donc de répondre à deux principales questions : quel degré de cohérence territoriale peuvent atteindre les franges urbaines ? Et dans quelles mesures les structures de réseaux y participent-elles ?

Pour cela, les méthodologies utilisées sont de plusieurs types, associant l'analyse cartographique et les enquêtes de terrain. En effet, la première phase de la recherche a été consacrée à l'étude topographique, géographique et urbanistique des zones étudiées via l'analyse des dynamiques démographiques ou socio-économique, l'évolution des mobilités ou encore l'évolution de l'offre de transports collectifs. Dans un second temps, les premières enquêtes de terrain à travers les différents entretiens réalisés auprès des acteurs locaux ont été menées, constituant également une source d'informations importante sur le fonctionnement des territoires.

Cinq terrains ont pour cela été choisis, terrains volontairement contrastés afin d'aboutir à une réflexion plus facilement généralisable :

1. Une partie de l'agglomération parisienne étendue (quart Nord-Ouest), qui a été transformée en cours de recherche en « entre-deux » entre les aires urbaines de Paris et de Rouen,
2. Une agglomération de province millionnaire à laquelle s'ajoute une dimension frontalière (Lille),
3. Une capitale régionale dominante ayant une aire urbaine étendue (Bordeaux),
4. Un « entre-deux » entre villes moyennes (espace multipolarisé) (terrain haut-normand entre Rouen et Le Havre),
5. Un terrain hors métropole, connaissant de fortes contraintes topographiques, des risques naturels, une concurrence pour l'usage du sol, une démographie et une automobilisation très dynamique (île de la Réunion).

Aussi les résultats attendus étaient de plusieurs ordres :

1. Une meilleure connaissance des tissus périurbains, des contraintes qui pèsent sur la mobilité durable (offres alternatives à l'automobile, report modal) dans un panel de régions particulièrement diversifiées,
2. Une réflexion sur les modalités de planification urbanisme/transport des franges urbaines hors PTU (ces franges correspondent à l'auréole plus ou moins large qui est délimitée intérieurement par le périmètre des transports urbains et extérieurement par le contour de l'Aire Urbaine),
3. Une détection d'opportunités de mener des politiques actives de report modal en jouant sur l'urbanisme et l'accompagnement des politiques d'infrastructures dans les zones où sont organisés des ScoT,
4. Une détection des bonnes pratiques en matière d'urbanisme périurbain durable.

## Déroulement de la recherche

Lors de la première phase d'analyse, nous nous sommes intéressés à la structuration socio-économique des six territoires concernés par cette étude et en conclusion du rapport intermédiaire, nous avons annoncé que les conditions de mobilité, d'accessibilité ainsi que les processus décisionnels feraient l'objet du rapport final, de même que la mise en évidence des bonnes pratiques.

L'analyse des cinq territoires a été effectuée à travers plusieurs thématiques :

**-Démographique**, en particulier l'étude des évolutions de population et des soldes migratoires depuis 1968. Nous essayons d'évaluer l'étalement urbain à travers les dynamiques démographiques dans les franges urbaines notamment le rôle joué par le solde migratoire dans ces dynamiques. Les données utilisées sont celles des recensement menés par l'INSEE.

**-Foncière**, essentiellement à travers l'étude des permis de construire depuis 2001. Nous nous focalisons sur une période plus récente. Nous cherchons à mesurer les tendances récentes de la consommation foncière et de les mettre en relation avec les dynamiques démographiques d'une part et des axes de transport d'autre part. Nous utilisons les permis de construire de la base SITADEL du Ministère du Logement.

**-Économique**, où il est question d'analyser l'évolution de la géographie des actifs et des emplois pour mieux appréhender la dissociation des lieux de résidence et d'activité. On cherchera notamment à voir si la géographie des emplois a suivi l'évolution de la géographie des actifs. Les données utilisées sont celles des recensement menés par l'INSEE.

**-Mobilité**, en particulier les polarisations des différents foyers d'emplois et leur évolution. Pour mieux appréhender en phase 2 la pertinence du réseau de transport et ses évolutions possibles face aux configurations constatées. Nous utilisons la base MIRABELLE mise en ligne par l'INSEE.

**-Gouvernance et prospective**, à travers les périmètres intercommunaux (notamment les PTU) et les Schémas de Cohérence Territoriales pour une première analyse des schémas de gouvernances mis en place. Les données non disponibles en ligne ont été collectées directement auprès des collectivités territoriales.

Un travail de terrain particulier a été effectué sur l'île de la Réunion au printemps 2012, dans le cadre d'un séjour destiné à la fois à collecter les données qui nous manquaient et à rencontrer des acteurs locaux : services déconcentrés de l'État, département, région et certains élus et techniciens des collectivités locales. Ainsi la Réunion, qui pouvait passer *a priori* pour un territoire faiblement structuré, apparaît-elle désormais comme un exemple vertueux en termes de logique de découpage et de mise en conformité des territoires institutionnels et fonctionnels. L'intégralité de l'île est répartie en cinq communautés d'agglomération, toutes AOTU, qui élaborent leur propre SCOT, à l'échelle du PDU. Même si ce mouvement est récent, et que les transferts de compétence de la Région (jusqu'ici motrice en matière d'aménagement) et du Département (qui faisait du transport scolaire en agglomération jusqu'à il y a peu de temps) sont encore en cours, ce modèle semble constituer une bonne pratique que nous n'avons pas observé sur nos quatre autres terrains. Nous ne méconnaissons cependant pas les difficultés de mise en œuvre de cette politique à la Réunion, où l'on part d'une situation qui n'est pas à l'avantage des transports collectifs (leur part de marché est estimée à 6 %), et où la solution « fédératrice » d'un TCSP lourd reliant entre elles trois des cinq entités territoriales a été abandonnée lors de la dernière alternance politique régionale<sup>2</sup>.

La seconde phase a été plus difficile à mener sur les autres terrains, notamment du fait de l'incompréhension de notre démarche par les acteurs locaux que l'équipe a tenté d'approcher. Cette réaction, très vive au sein des « entre-deux », est symptomatique d'un repli sur eux-mêmes de ces territoires généralement caractérisés par leur hétérogénéité sociale et comportementale. Nous avons ciblé des communes cumulant à la fois un niveau moyen de revenus des ménages inférieur à la moyenne et une longueur moyenne des déplacements quotidiens importante. Les élus qui ont bien voulu répondre ont généralement fait preuve de méfiance, considérant que leur commune était injustement stigmatisée, ont démenti avec la plus grande énergie dépendre de territoires extérieurs, et ont été dans l'incapacité de développer une vision des mobilités et des éventuelles organisations non conventionnelles (autopartage dans la sphère privée, co-voiturage, etc.) qui pouvaient concerner les territoires dont ils ont la gestion. Une grande majorité de ces communes faisaient partie de petites intercommunalités n'exerçant que peu de compétences, ou demeuraient isolées. Le déni de réalité venait donc s'ajouter à une vision très locale du fonctionnement des territoires. Nous avons fait figurer en fin de rapport une synthèse (forcément courte) des entretiens qui ont pu se dérouler sur le terrain.

Le cas des grandes agglomérations (Lille et Bordeaux) a donné lieu à davantage d'avancées. Nous les avons donc développés davantage dans les parties qui suivent. Il s'agit de deux territoires très contrastés dans leur organisation.

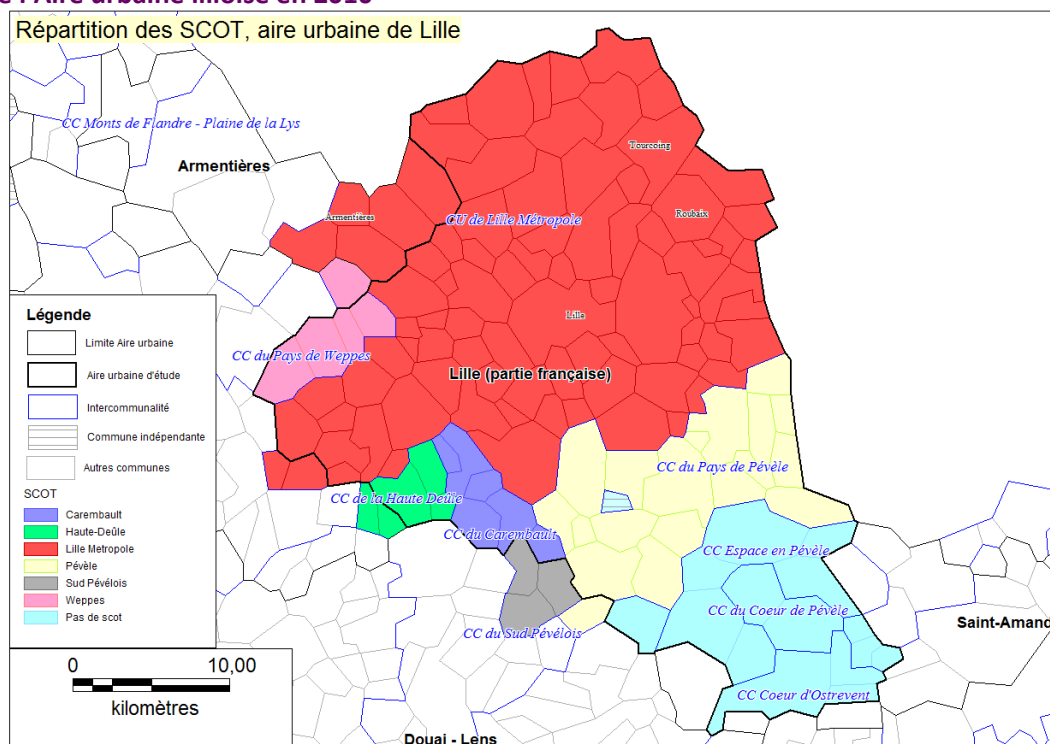
L'aire urbaine de Lille est presque complètement couverte par le territoire de la communauté urbaine. Le sud-est échappe à l'intercommunalité centrale, et une partie non négligeable (6 communes) a pour particularité de dépendre du SCOT du Douaisis (il s'agit de communes qui ont été rattachées à l'aire urbaine en 1990). On notait une commune isolée, Pont-à-Marcq. La compétence Transport était présente pour la CC Pays de Pévèle qui organise par exemple un service d'accompagnement à la mobilité des plus de 60 ans et des personnes handicapées. En revanche, la commune de Pont-à-Marcq ressortissait, du fait de son isolement volontaire, du seul réseau départemental Arc en ciel. Quant aux CC de la Haute

---

<sup>2</sup> On notera au passage que la réorientation d'une partie des crédits tram-train au profit des communautés d'agglomération pour établir des TCSP à leur échelle a contribué à crédibiliser le rôle de ces dernières en tant qu'AOTU, alors que la Région était ultra-dominante en la matière auparavant. Un mal pour un bien ?

Deûle, de Weppes et de Carembault, et du Sud Pévèlois, elles n'assuraient pas la compétence transport (figure 1.1).

**Figure 1.1. : Rappel de la configuration des intercommunalités et des périmètres de SCOT au sein de l'Aire urbaine lilloise en 2010**

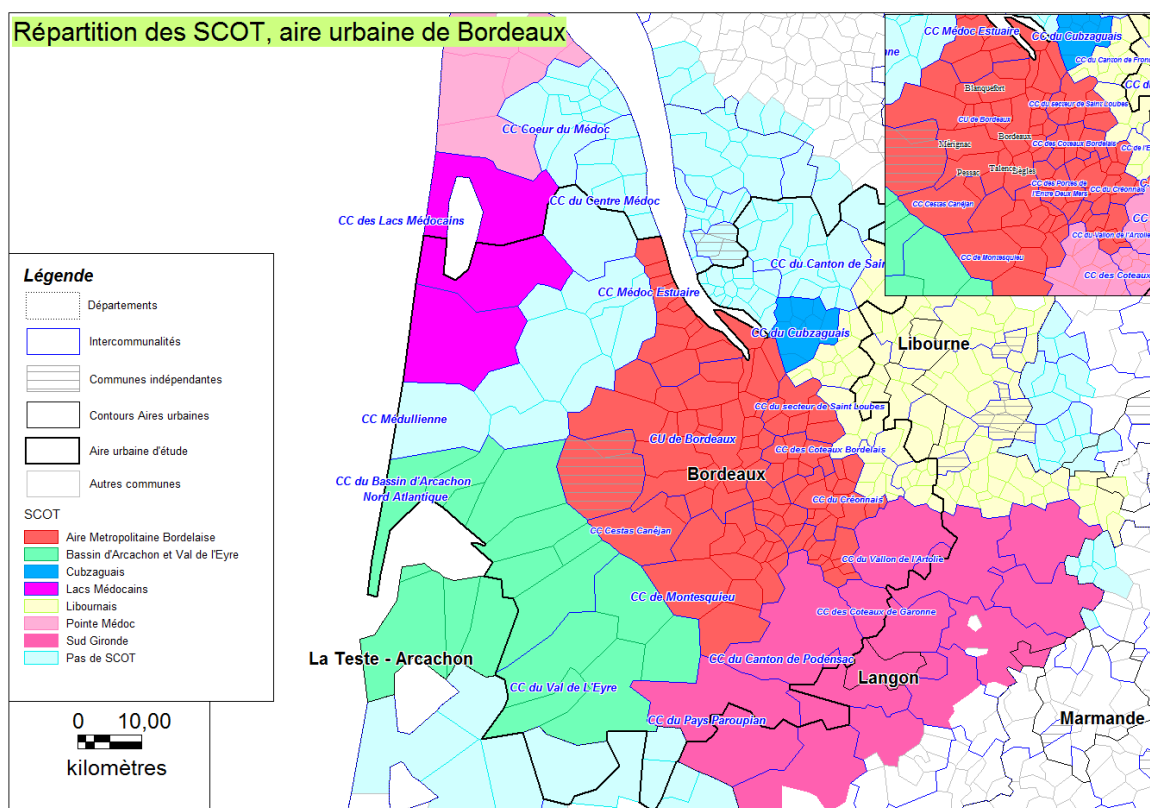


Durant notre recherche, les 5 communautés de communes du Pévèle ainsi que la commune de Pont-à-Marcq ont décidé de fusionner en une seule intercommunalité, et d'intégrer le périmètre de SCOT de Lille, changement effectif en 2014. Cette simplification bienvenue permet d'envisager une planification à l'échelle de l'aire urbaine, sans toutefois déboucher, du moins pour l'instant, sur une gestion unifiée des mobilités et des transports. On se rapproche de la situation « idéale » permettant de rapprocher la réflexion de l'action avec unité d'échelle et d'acteurs.

Dans le cas de Bordeaux, on constate en revanche la persistance d'un morcellement plus important des responsabilités avec une intercommunalité centrale (la communauté urbaine de Bordeaux - CUB) de petite taille, une floraison de regroupements à vocation défensive autour de cette intercommunalité, aucun de ces derniers n'exerçant de compétence touchant aux mobilités et à l'organisation des transports publics. Sans oublier un bon nombre de communes rétives à toute association susceptible de compromettre leur indépendance. La situation institutionnelle décrite dans la figure 1.2. n'a guère évolué depuis 2010, mais un certain nombre d'acteurs ont décidé d'entrer dans un processus de réflexion commune à propos des mobilités, avec l'organisation d'un Grenelle des Mobilités. C'est un dispositif faiblement formalisé mais fortement médiatisé, qui associe l'ensemble des acteurs sous la houlette de la CUB et de son Agence d'urbanisme (l'A'urba). Nous avons noté (cf. partie 3) le rôle singulier du département de la Gironde, qui se risque à participer à une politique d'articulation entre urbanisme et transports à l'extérieur du PTU de l'intercommunalité centrale, en bonne intelligence avec la CUB et les autres gestionnaires de territoires. Ce rôle est d'autant plus singulier que l'évolution programmée de l'échelon départemental ne va pas dans ce sens, avec la disparition de la clause de compétence générale et le recentrage des départements sur un petit nombre de missions n'incluant plus les transports et la mobilité. Faut-il en conclure que l'on n'est pas obligé de modifier les périmètres institutionnels pour faire émerger de bonnes pratiques ? Tout dépend en pratique de la bonne volonté des

acteurs impliqués (qui pourrait disparaître à l'occasion d'alternances politiques), et des moyens que chacun est prêt à investir sur son territoire...

**Figure 1.2. Rappel de la configuration des intercommunalités et des périmètres de SCOT dans l'aire urbaine de Bordeaux**



Ces situations contrastées nous ont incités à réfléchir dans la dernière partie aux différentes configurations envisageables, plus ou moins formalisées, que l'État pourrait encourager.

## 2. L'aire urbaine lilloise : une restructuration récente des territoires de planification

### Introduction

L'objectif majeur de cet approfondissement a été de réaliser une analyse comparative entre les territoires d'étude car les analyses des différents documents, les rencontres avec les différents acteurs n'apportent pas de nouveautés majeures par rapport aux études, analyses faites par de nombreux chercheurs, organismes, collectivités au sein des territoires et tout particulièrement celui du territoire de la Métropole lilloise car nous observons à tous les échelons une forte conscience des difficultés de circulation, de mobilité, d'aménagement urbain, et de l'importance des Transports en commun au sein d'une zone transfrontalière avec une métropole de plus d'un million d'habitants. En effet, les Transports représentent un enjeu croissant, une priorité de plus en plus affirmée au sein de la Métropole lilloise : c'est le premier poste budgétaire de LMCU avec 360 millions d'euros (dont 220 millions d'euros pour Transpole - Keolis) sur un budget total de 1 676 millions d'euros.

Des colloques, des articles rédigés par des universitaires, des études menées par le Conseil Régional, les Conseils Généraux montrent cette prise de conscience ; nous pouvons citer par exemple :



- Journées d'études autour des Dimensions sociales de la Mobilité le 12/10/2012 : synthèse publié le 18/06/2013 .
- Etude sur le fonctionnement de pôles d'échanges ferroviaires périurbains pour une accessibilité à la métropole lilloise réalisée par le CETE , juillet 2012 (publié le jeudi 20 juin 2013). [Site DREAL]
- Livre Blanc sur les mobilités intelligentes rédigé par la CCI de Lille.
- Schéma de mobilité du département Nord « Mobilité Liberté 2030 » approuvé le 25 juin 2013.
- et de nombreux articles comme : Cyprien RICHER, 2009, *Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord Pas de Calais*, Mappemonde ; S.LETNIOWSKA-SWIAT, 2005, *Mobilités et discontinuités périurbaines, le cas de la Métropole lilloise ?*, Espace-Populations-Sociétés.

L'analyse se décomposera en trois phases où à chaque fois une comparaison sera réalisée entre les différents territoires d'étude appuyée par une cartographie développée.

## 2.1. Le périurbain métropolitain : dispersion spatiale forte ou modérée ?

Bordeaux et Lille connaissent toutes deux une forte dispersion spatiale mais avec une périurbanisation qui reste relativement modérée pour Bordeaux si l'on compare à Lille.

Une étude menée par l'INSEE dans le Nord Pas de Calais en 2011 montre un allongement de la distance moyenne parcourue dû à l'éloignement aux pôles urbains : les moyennes distances entre 5 et 30 km (47 % des actifs) supplantent les distances plus courtes qui représentent désormais 45 % des déplacements domicile-travail. Cette étude indique également qu'en moyenne, un Nordiste effectue 21 km aller-retour pour se rendre à son travail ou lieu d'études, près d'un km de plus qu'ailleurs en province. Cet éloignement est dû en partie à la structuration du territoire autour d'importants pôles urbains proches géographiquement comme Lille, Lens ou Valenciennes, dont les marchés du travail sont connectés. A Bordeaux, 80000 navetteurs viennent travailler dans le pôle urbain, et la moitié d'entre eux parcourent plus de 30 kilomètres, nombre en forte augmentation.

Les navettes interrégionales ou frontalières sont en forte augmentation depuis 1999, même si elles ne concernent que 2 % des actifs mais cela représentait près de 20 000 personnes se rendant en Belgique pour travailler en 2006, chiffre loin d'être négligeable.

Cette dispersion spatiale conduit les acteurs des collectivités à fixer des objectifs de politiques d'aménagement identiques à la majorité de nos territoires à savoir : protéger les espaces agricoles, développer les espaces verts et naturels, et maîtriser l'étalement urbain. Ce point a été souligné par Lionel Courdavault, président du syndicat mixte du SCOT Grand Douaisis, qui couvre la partie Sud-Est de l'Aire urbaine de Lille. Nous observons également la place de plus en plus prépondérante des préoccupations environnementales en application de la loi Grenelle 2.

Les mots clés sont : équilibre du territoire, aménagement vertueux en matière de consommation d'espace (surtout à destination de l'habitat). En effet, dans de nombreux secteurs, nous observons une urbanisation diffuse et linéaire comme dans le secteur du Pévèle situé au Sud-Est de la métropole lilloise ; les élus souhaitent éviter les extensions urbaines développées loin du centre des communes qui soulèvent des questions de cohérence et de coût pour les collectivités (réseaux, collecte des déchets...) dans un contexte économique et financier tendu.

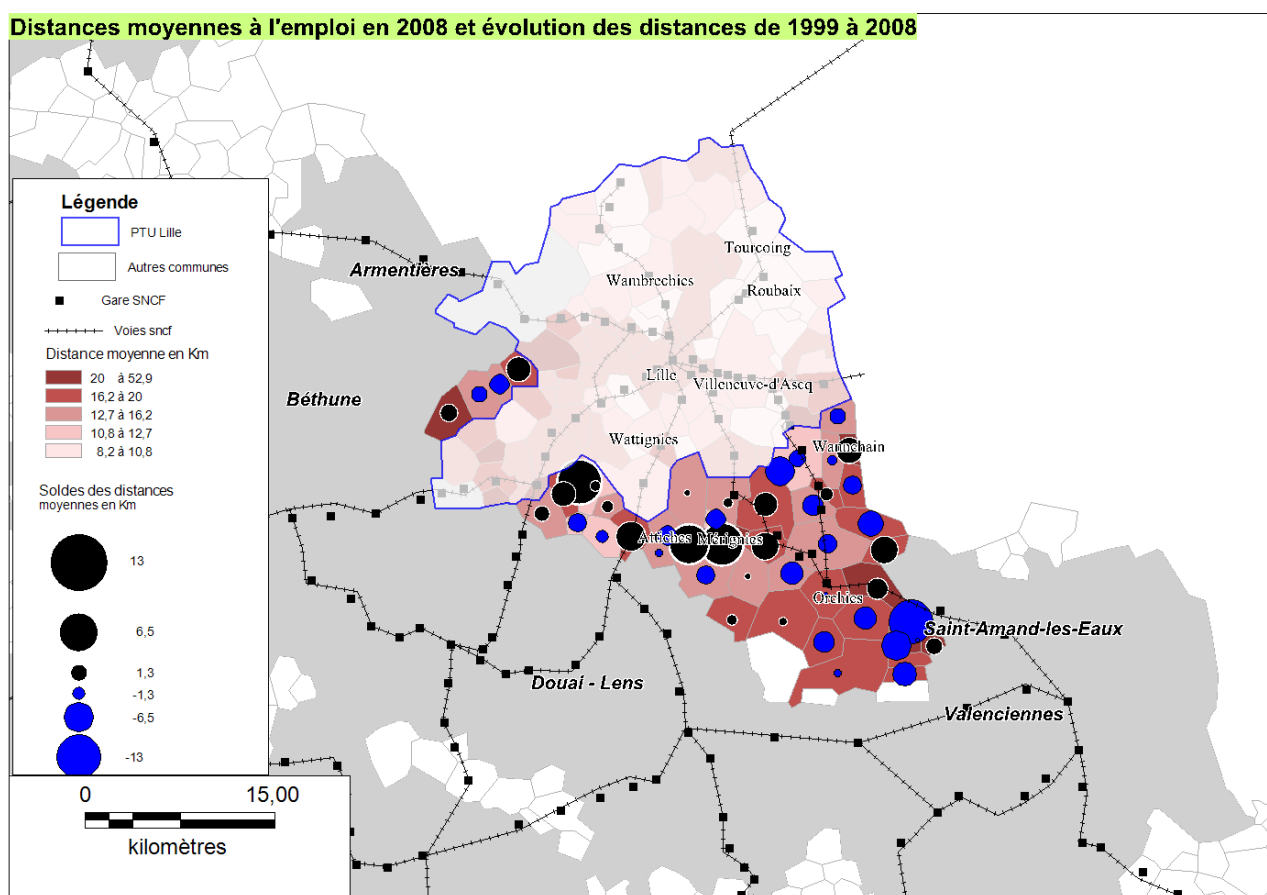
La région est très bien desservie par le réseau routier (nombreuses voies rapides) et les transports en commun (TER et réseau départemental *Arc en Ciel*), ce qui a une incidence

sur les tarifs, même s'il existe toujours quelques disparités entre les différentes composantes de l'aire urbaine.

### **Pourquoi une telle dispersion pour Lille ? Quelles en sont les motivations ?**

Comme pour toutes les aires urbaines de notre analyse, la mobilité dans l'aire lilloise est dominée par les migrations alternantes domicile-travail en particulier aux heures de pointe ; la répartition des actifs et des emplois au sein de l'aire urbaine détermine la structuration des déplacements, de plus, une offre de transports collectifs, d'infrastructures de transport routières et autoroutières permet aux habitants de s'éloigner de leur lieu de travail. Mais pourquoi cet éloignement ?

**Figure 2.1 : Distances moyennes à l'emploi en 2008 et évolution des distances de 1999 à 2008.**



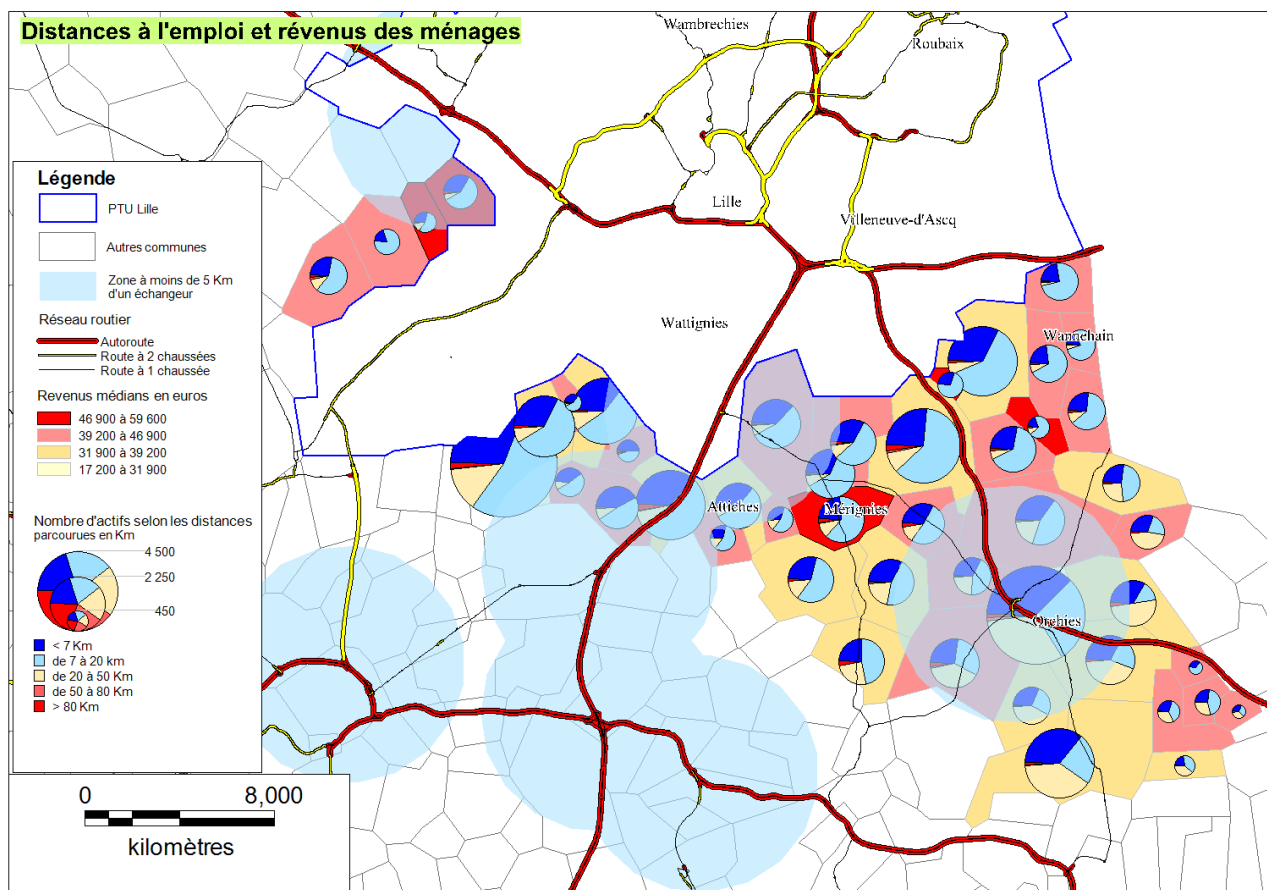
L'accès à la propriété est l'une des motivations de cet éloignement ainsi que la recherche d'un cadre de vie agréable, les prix relevés ainsi que les impôts locaux sont moins élevés qu'en première couronne de l'aire lilloise. Ainsi, des communes comme Armentières, Bailleul, Fleurbaix ou Fournes-en-Weppes offrant de bonnes infrastructures (écoles, crèches, activités sportives) sont les plus prisées. Les prix immobiliers varient de 5 % à 10 % entre la première et la deuxième couronne de la métropole.

Ce fait a été mis en évidence dans de nombreuses études<sup>3</sup> à l'échelle nationale montrant que trois facteurs principaux guident le choix résidentiel à savoir le coût du logement, le souhait d'un environnement apaisé, et la proximité de l'école et des commodités.



En effet, les acheteurs préfèrent payer moins cher lors de l'acquisition d'un bien immobilier même si ils allongent leur temps de déplacement pour se rendre sur leurs lieux de travail. Il est à remarquer que les investisseurs sont moins présents et le nombre de biens à louer diminue au contraire de la métropole lilloise. Ce sont en majorité des couples entre 35 et 45 ans avec de jeunes enfants qui viennent à la campagne pour profiter de sa qualité de vie et qui avec un prix moyen du foncier plus abordable que dans la périphérie lilloise, ils peuvent acquérir ou faire construire de maisons individuelles. Cependant il est à noter que lorsque les enfants sont plus grands, ils préfèrent souvent quitter la campagne pour regagner la métropole lilloise.

**Figure 2.2 : Distances à l'emploi et revenus des ménages**



**Au Nord-Ouest de la métropole lilloise**, dans le secteur d'Armentières, la qualité de vie, les grands espaces, un parc immobilier de qualité et un patrimoine architectural et culturel (maisons flamandes, beffrois, églises, moulins à vent et chapelles, ...) sont des éléments moteurs dans le choix des acquéreurs de même que la proximité de l'A25 et de la métropole lilloise (Armentières est à 14 km du centre de Lille).

Le parc immobilier est caractérisé par des maisons bourgeoises et des corps de ferme en briques pour des budgets compris entre 250 000 et 400 000 euros (juillet 2014) ; un terrain à bâtir s'échange, quant à lui, entre 55 000 et 63 000 euros dans les secteurs de Bailleul et Fleurbaix.

**Fleurbaix** est une commune très demandée des Flandres car c'est une commune réputée par son art de vivre avec de nombreuses associations sportives et des commerces de proximité, de même que Bois-Grenier, Radinghem-en-Weppes, Fromelles et Laventie où des maisons individuelles avec quatre chambres, garage et jardin sont proposées à la vente à des tarifs plus abordables qu'au sein de la métropole lilloise.

**Au Sud-Est de la métropole, le secteur de Pévèle-Mélantois** est recherché car c'est une campagne préservée des grands ensembles d'habitat collectif et des lotissements comme le montre Templeuve avec son slogan : "l'âme d'un village, les atouts d'une ville" ; ce secteur est composé de nombreuses petites communes dont les plus importantes, Templeuve, Cysoing, ne dépassent pas six mille habitants, à trente minutes de Lille, en position centrale par rapport à Douai, Valenciennes et Lens. Il est en outre bien desservi par les transports collectifs avec le réseau Arc en Ciel et le TER grâce aux gares de Templeuve, Baisieux et Orchies. La proximité de Villeneuve-d'Ascq est également un plus car comme nous l'avons signalé dans le rapport intermédiaire, c'est une zone attractive en terme d'emplois : de ce fait, ce sont les communes proches de Villeneuve d'Ascq qui se révèlent les plus onéreuses.

Les prix sont variés :

- petites maisons des années 1930, de 80 à 100 m<sup>2</sup>, avec des travaux de remise aux normes (électricité par exemple) : 200 000 à 220 000 euros.
- maisons des années 1950-1960 : 270 000 à 300 000 euros.
- maisons récentes en lotissement : 300 000 à 320 000 euros.

De grands pavillons sont disponibles à des prix encore plus élevés : de 400 000 à 450 000 euros environ pour un bien de 150 m<sup>2</sup> sur un grand terrain.

Il est à noter que la demande de terrains à bâtir est forte car les acheteurs sont souvent des personnes qui ont déjà fait un premier achat et qui préfèrent se tourner vers la construction, à Orchies, un terrain de 800 à 900 m<sup>2</sup> se vend 160 000 euros, à Villeneuve-d'Ascq, pour le même prix la surface sera de 400 à 500 m<sup>2</sup>.



Figure 2.3. Les appartements sont rares d'où les programmes immobiliers actuellement proposés à Orchies.



**Au nord-Est de la métropole, dans les Weppes**, traversé par l'A 27, c'est un secteur se caractérisant par son caractère authentique, rural pas trop éloigné de la métropole, elle reste donc assez chère (budgets moyens variant entre 250 000 et 400 000 euros). Ainsi les primo-accédants sont peu nombreux et la très grande majorité des acquéreurs est originaire de Lille : pour des terrains de 500 à 800 m<sup>2</sup>, il faut compter entre 130 000 et 160 000 euros. Cependant, les acquéreurs travaillant majoritairement à Lille ou à Valenciennes, des difficultés de circulation sont présentes et les temps de parcours peuvent augmenter fortement aux heures de pointe ou lors d'accidents, de ralentissements, de conditions météorologiques défavorables ; les élus locaux sont conscients des difficultés de circulation comme le montrent les propos de Benjamin Dumortier, maire de Cysoing, en novembre 2012 : « Nous encourageons l'emploi de proximité afin de limiter le nombre de voitures sur les routes. Actuellement, 80 % des habitants travaillent à Lille ».

Cette thrombose a été mise en exergue au sein du Livre Blanc de la mobilité publié en 2013 par la CCI de Lille, et son Président Philippe Hourdain a de nouveau alerté à l'automne 2014 les collectivités sur la nécessité de lutter contre les embouteillages car d'après lui, « si rien n'est fait, la métropole lilloise sera totalement bouchée d'ici 5 ans » car « chaque automobiliste passe en moyenne cinquante heures par mois bloqué au volant ». Ainsi la congestion des axes routiers autour de la métropole lilloise a des conséquences négatives sur l'économie : 1,4 milliard d'euros d'après la CCI.

Quelles sont les conditions de mobilité, d'accessibilité ? Cet éloignement à la zone centrale est-il favorisé par une offre de transport performante ?

## **2.2. Les conditions de mobilité et d'accessibilité dans le périurbain métropolitain - Un renouvellement des liens entre l'urbanisme et les transports**

### **2.2.1. Un cadre physique peu contraignant pour l'étalement urbain**

Si Bordeaux et Lille sont deux aires urbaines au pôle urbain dominant offrant de nombreuses similitudes comme nous l'avons observé dans le rapport intermédiaire, elles offrent des divergences également comme la configuration du site accueillant l'agglomération qui joue un rôle non négligeable dans la structuration de la périurbanisation.

En effet, la Garonne crée une dissymétrie historique au niveau de l'agglomération de Bordeaux alors que Lille est inscrite dans un site peu contraignant c'est-à-dire la vallée de la Deûle encadrée par quelques reliefs sableux ou argileux (60 m d'altitude au maximum) d'où un étalement urbain plus aisé et linéaire. Cependant, nous observons un desserrement plus rapide de la population que de l'emploi pour ces deux agglomérations, en relation avec l'offre de transport.

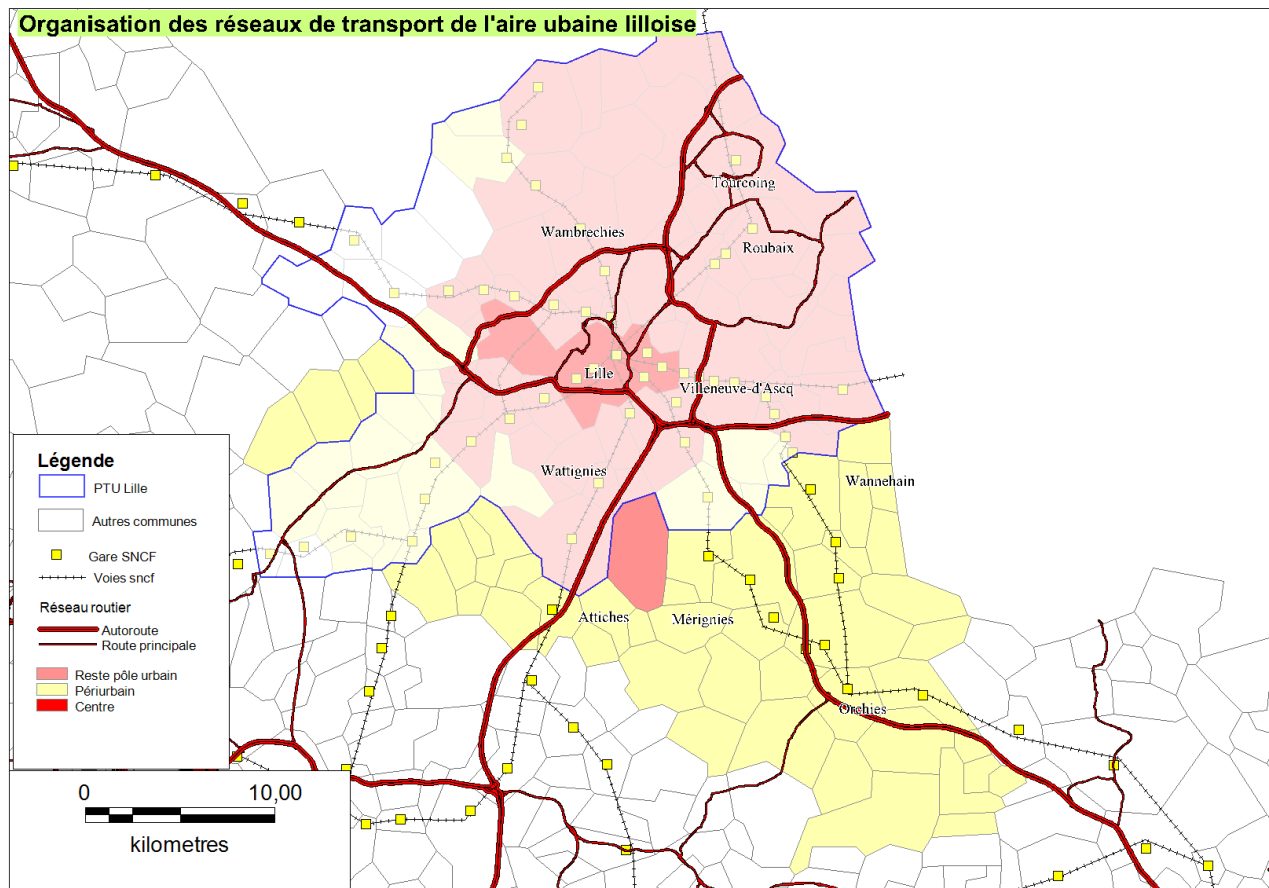
Ces deux territoires illustrent le desserrement urbain et la polarisation métropolitaine en cours pour de nombreuses aires urbaines et tout particulièrement pour les emplois dits stratégiques à contenu décisionnel élevé (recherche, finance, justice...). Depuis 1982, les cadres des fonctions métropolitaines se concentrent sur le territoire lillois<sup>4</sup> et tout particulièrement, dans les fonctions de gestion soit un peu plus de quatre emplois stratégiques sur 10 : plus d'un emploi stratégique nordiste sur 2 s'y situe.

---

<sup>4</sup> INSEE - Profils, *Les cadres des fonctions métropolitaines : le dynamisme lillois à l'aune des évolutions nationales*, n°69, mars 2010. 8 pages

La tendance à l'éloignement à la zone centrale est-elle favorisée ou tout au moins orienté par une offre de transport performante ? En première approche, les réseaux lourds (TER), développés relativement tôt (du moins par rapport aux autres régions hors Île-de-France) et desservant de nombreuses directions, ont pu jouer un rôle plus important qu'à Bordeaux.

**Figure 2.4 : Organisation des réseaux de transport de l'aire urbaine de Lille**



## 2.2.2. Une offre de transport répondant aux besoins de mobilités ?

### *L'offre ferroviaire*

Les aires urbaines de Lille et de Bordeaux offrent une configuration des réseaux ferrés identique à savoir en étoile, centrée sur le cœur de l'agglomération ; l'étoile ferroviaire de Lille est formée de huit branches, pour Bordeaux, elle est composée de cinq branches. L'impact est différencié. En effet, pour Bordeaux, l'impact est modeste, l'usage du TER se faisant surtout depuis les autres villes girondines et peu depuis la zone périurbaine.

### *La métropole lilloise*

Si nous observons l'évolution du nombre de gares depuis 1975, nous constatons une stabilité de celles-ci. En revanche, leur desserte a été étoffée par la multiplication des missions et des troncs communs entre ces dernières.



**Tableau 2.1 : Evolution du nombre de Gares**

Année	Nombre de gares
1975	78 (dont 5 gares desservies par 2 lignes)
1990	78 (dont 9 gares desservies par 2 lignes)
2011	77 (dont 45 gares desservies par 2 lignes)

En 1990, le nombre de gares restait stable par rapport à 1975 ; cependant, six d'entre elles n'étaient plus desservies (Haubourdin Halte, Hénin-Liétard, Lomme, Marais de Lomme, Sequedin et Vert-Galant), pour quatre de ces six haltes, la fin de la desserte s'explique par la suppression de la ligne 245 qui réalisait une boucle au départ et à destination de Lille par le Sud et par l'Est de l'agglomération. En contrepartie, six gares bénéficiaient d'une nouvelle desserte (Bauvin-Provin, Croix l'Allumette, Hénin-Beaumont, Loison, Meurchin et Pont à Vendin). Pour quatre d'entre elles, cela correspond à la réouverture de la ligne 247 (Lens-Don Sainghin – Lille).

Depuis 2011, la stabilité du nombre de gares persiste mais il est à noter que neuf d'entre elles ne sont plus desservies (Chapelle d'Armentières, Champ du Chêne, Gruson, Capelle Huquinville, Lille Sud, Lompriet, Lambersart, Premesques et Violaines), dont 4 sur la ligne 209 Calais Ville – Hazebrouck – Lille. Par ailleurs, une nouvelle desserte a été mise en oeuvre dans huit gares toutes situées au sud-est de Lille : Lille Europe, Loos en Gohelle, Montigny en Ostrevent, Raismes, Sin le Noble, Somain, Wallers, Lille CHR. La majorité de ces gares sont situées sur l'axe Douai-Valenciennes.

En parallèle, nous observons que le nombre de lignes/missions TER a été multiplié par 3,5 ce qui a entraîné une connexion multiple de la moitié des gares au sein de l'aire urbaine de Lille. En 1975, les gares de Lambersart, Libercourt, Orchies et Saint-André sont desservies par deux lignes ; La Madeleine est quant à elle desservie par trois lignes.

En 1990, ce sont les gares d'Annappes, Ascq, Hellemmes, Libercourt, La Madeleine, Lezennes, Orchies et Pont de Bois qui sont desservies par deux lignes, soit au total huit gares ; ceci correspond en partie au doublement de la desserte Lille-Ascq. Par ailleurs, les gares qui avaient connu un renforcement entre 1975 et 1990 voient leur position confortée comme Libercourt, La Madeleine, Orchies.

Depuis 2011, 25 lignes distinctes sont désormais desservies. Nombreuses sont les gares desservies par deux lignes et plus (45 des 77 gares soit 58 %), 11 par trois lignes, 2 par 4 lignes et 2 par 5 lignes, sans compter les lignes TER-GV.

**Tableau 2.2 : Les fréquences quotidiennes en provenance ou en direction de Lille**

Année	Fréquence	Fréquence en heures de pointe	Fréquence en heures creuses
1975	1338	672 (50%)	666 (50%)
1990	1696	924 (54%)	772 (46%)
2011	2057	876 (43%)	1181 (57%)

**Tableau 2.3 : Les fréquences en direction de Lille**

Année	Fréquence	Fréquence en heures de pointe	Fréquence en heures creuses
1975	614	313 (51%)	301 (49%)
1990	847	439 (52%)	408 (48%)
2011	1011	439 (43%)	572 (57%)

**Tableau 2.4 : Les fréquences en provenance de Lille**

Année	Fréquence	Fréquence en heures de pointe	Fréquence en heures creuses
1975	641	320 (50%)	321 (50%)
1990	849	485 (57%)	364 (43%)
2011	1046	437 (42%)	609 (58%)

Depuis 1975, la fréquence des trains en direction ou en provenance de Lille n'a cessé d'augmenter (+25 % entre 1975 et 1990, +25 % entre 1990 et 2011). La première phase correspondant à la mise en place de la régionalisation entre 1979 et 1984, avec un renforcement des liaisons régionales intervilles. Durant les années 1990 et surtout depuis 2002, ce sont les liaisons périurbaines qui ont été développées. Il existe également un certain équilibre entre les fréquences des trains en direction ou en provenance de Lille ; en 2011, 51% des trains étaient en provenance de Lille.

En ce qui concerne la répartition entre les heures creuses et les heures de pointe, s'il y a une nette augmentation de la part des trains en circulation aux heures de pointe entre 1975 et 1991 (entre +1 et 7 points), celle-ci a fortement diminué entre 1990 et 2011 pour devenir inférieure au nombre de trains en circulation aux heures creuses (57 % contre 43 %). Cela s'explique par un renforcement de l'offre en dehors des heures de pointe (cadencement) qui permet de développer l'usage pour des motifs moins réguliers que domicile-travail ou domicile-études.

Les lignes TER desservant la Gare Lille-Flandres sont très usitées pour l'apport journalier d'actifs situés au sein de la zone périurbaine et des aires urbaines proches comme Valenciennes, Douai, Lens... Les TER-GV, qui aboutissent pour leur part à Lille-Europe, en sont également une parfaite illustration de la réponse apportée par le Conseil Régional du Nord Pas de Calais à l'éloignement des actifs de leur lieu d'emploi.

Nous observons en outre que le temps de parcours moyen a diminué depuis 1975 au sein de l'aire urbaine de Lille que ce soit aux heures de pointe ou aux heures creuses du fait d'une volonté politique forte de la part du Conseil Régional (matériel, dessertes...).

De plus, pour permettre aux voyageurs de contribuer à l'amélioration du service TER opéré par la SNCF, des comités de ligne sont organisés comme le Comité de ligne CL1 Lille-Valenciennes, actuellement sous la présidence de l'élue régionale Murielle Cuvelier et du Président de la Commission Transport au Conseil Régional, Dominique Plancke.

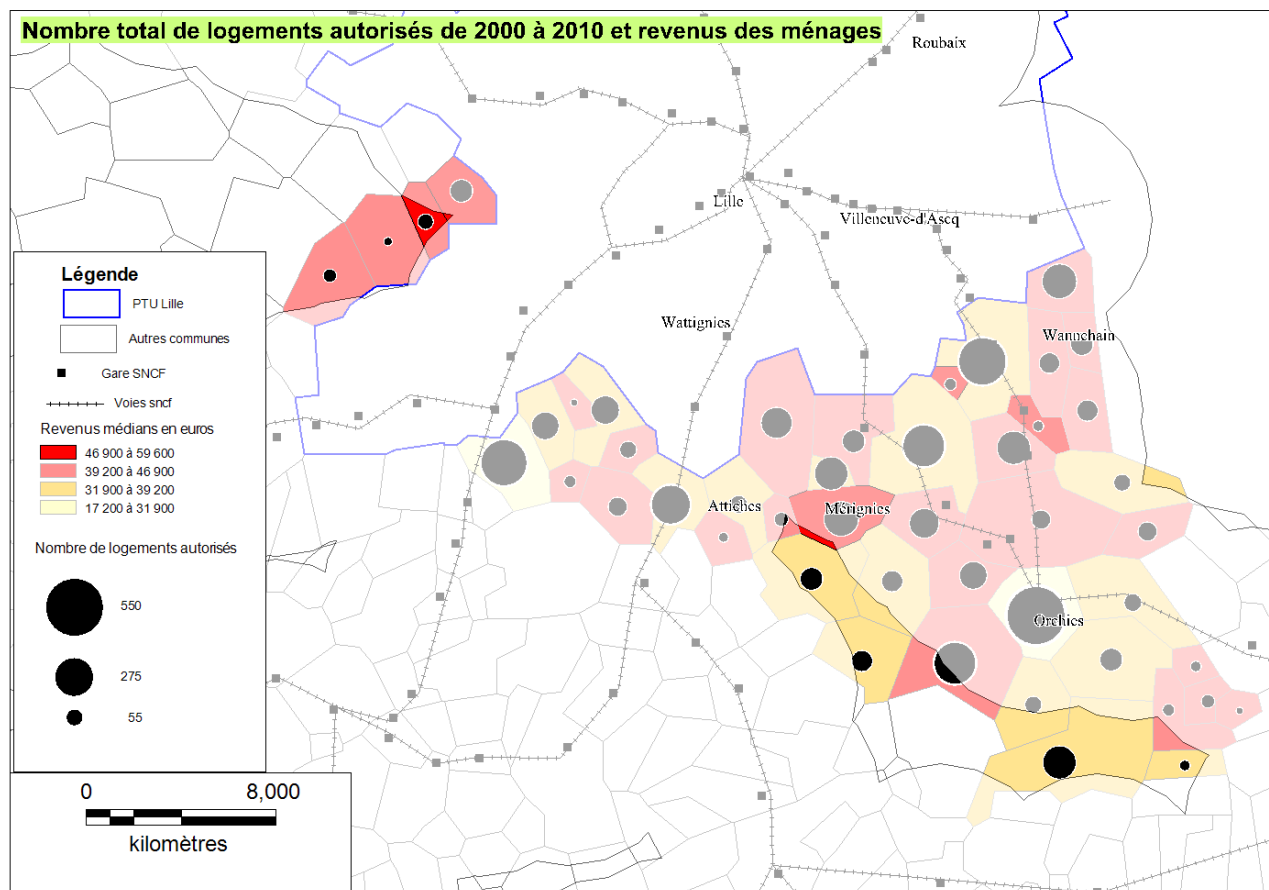
### ***L'offre routière***

Quant au réseau autoroutier, plus précoce et complètement gratuit au sein de l'aire urbaine de Lille, il a également eu un impact non négligeable dans la périurbanisation alors qu'à Bordeaux, le réseau est apparu plus tardivement (fin des années 1970), la diffusion automobile s'étant réalisée sans infrastructure express.

Les dernières enquêtes montrent qu'aux heures de pointe, plus de 140 000 non métropolitains utilisent les 5 autoroutes qui convergent vers la métropole lilloise (A1, A25, A22, A23, A27) soit une hausse de 2 % par an. Dans ces secteurs, une offre alternative en transports collectifs (TER notamment) pourrait être utilisée sans pénalisation du temps de parcours (surtout si l'on prend en compte la congestion croissante) mais « le confort d'être seul dans son véhicule » l'emporte ; en effet, les véhicules entrants et sortants par jour sont occupés en moyenne par 1,1 personne.

Le dernier recensement INSEE (2014) permet de comprendre cet engorgement pour le Grand Lille : les communes ayant gagné au sein de la région NPC plus de 10 % sont situées dans les Weppes, les Flandres et la Pévèle, le long des grands axes de transports en direction de Lille comme à Camphin-en-Pévèle (+31 % depuis 2006) située à 17 km de Lille et proche de l'A27. Comme nous l'avons observé en première partie, l'offre de transport et tout particulièrement l'offre TER, n'est pas citée dans les facteurs déterminants de localisation résidentielle<sup>5</sup>, c'est un atout supplémentaire mais pas une obligation, l'offre routière est privilégiée.

**Figure 2.5 : Nombre total de logements autorisés de 2000 à 2010.**



Xavier Delebarre, directeur de la Direction interdépartementale des routes Nord affirme lors d'un entretien à *L'Express* que : « la métropole lilloise ne possède pas de réseau secondaire assez structurant. Concrètement, les liaisons interquartiers ou intervalles se font via... les autoroutes. Le moindre ralentissement dû à un changement de voie ou à un coup de frein se répercute et s'amplifie à des milliers de véhicules jusqu'à l'arrêt complet ».

La mise en œuvre d'une intermodalité complète cette offre de transport afin de répondre à la demande de la population de ces aires urbaines et tout particulièrement des communes éloignées de la zone centrale ; cette politique de complémentarité est apparue grâce à la mise en œuvre de TSCP nouvelle génération dans les agglomérations (VAL, Tramway,...).

Ces actions sont-elles la marque de la mise en œuvre de nouvelle(s) gouvernance(s) des transports adaptées à l'échelle des aires urbaines ? Les aménagements, les réalisations aboutissement de cette (ces) gouvernance(s) sont-ils utilisés par la population de nos territoires d'étude ?

<sup>5</sup> G.Bentayou, S.Caron, « Habiter à proximité d'une gare TER incite-t-il à prendre le train ? », intervention au Colloque CEREMA – mars 2014, Métro, boulot, dodo : quoi de neuf dans nos routines ?

## 2.3. A la recherche de mode(s) de gouvernance efficace(s)

Huit AOT sont présentes dans le Nord, ce qui peut être interprété comme le support d'une offre globale importante mais nous notons la nécessité d'une meilleure coordination physique, horaire et tarifaire entre les composantes de cette offre.

La DREAL Nord Pas de Calais, en lien avec les AOT de la région, a donc mis en place une base de données concernant les offres disponibles sur les réseaux de transports en commun. Cette **base de données régionale sur l'Offre de transports en commun** développée avec le CETE Nord-Picardie permet de connaître l'accessibilité et la qualité de desserte d'un lieu, la complémentarité de l'offre de transport entre les zones et entre les modes de transport. Ainsi les différentes AOT peuvent désormais mieux appréhender l'offre de transport mise en oeuvre par les exploitants sur leurs territoires.

### 2.3.1. Une gouvernance de la mobilité adaptée aux attentes des usagers ?

En ce qui concerne la gouvernance de la mobilité, nous constatons des similitudes entre Bordeaux et Lille pour répondre aux attentes de la population de ces aires urbaines et tout particulièrement les personnes habitant dans les franges de ces dernières, qui sont peu ou pas desservies par une infrastructure de qualité. Cette constatation a été soulignée par Sylvie Letniowska-Swiat<sup>6</sup> qui démontre que « les populations périurbaines ne pratiquent ni les mêmes espaces, ni la même manière lorsqu'elles vivent aux marges externes ou aux limites internes de l'auréole périurbaine » sans oublier les relations intra-zones au sein des espaces périurbaines comme pour l'accès aux services banaux avec Orchies.

Il est à noter que le PTU de Lille est plus vaste que celui de Bordeaux, par conséquent les territoires gérés par d'autres autorités organisatrices sont de taille réduite et sur des niches comme le transport de personnes âgées, de personnes à mobilité réduite. *A contrario* à Bordeaux, comme nous le verrons plus loin (3.), la faible dimension du PTU confère aux autres AOT jointives ou d'ordre supérieur la responsabilité de la desserte de nombreux territoires à la population croissante.

Les actions sont de plusieurs ordres :

#### - la réalisation de pôles d'échanges co-financés :

Au sein de l'aire urbaine lilloise, de nombreux pôles d'échanges (11 déjà opérationnels plus 2 en travaux en 2014) ont vu le jour comme à Orchies où la gare est devenue un pôle d'échanges multimodal route/fer où trois lignes TER<sup>7</sup> et six lignes de cars interurbains<sup>8</sup> (ARC en Ciel) sont présentes afin d'optimiser l'offre des transports collectifs. Le Conseil Général et le Conseil Régional mènent une politique active de report modal du fait d'une saturation des axes routiers et autoroutiers (A1/A23/A25) desservant l'agglomération lilloise. Les pôles d'échanges concernent également les terminus de tramway et tout particulièrement celui à proximité des deux gares lilloises et de la gare routière qui permettent une interconnexion entre le réseau urbain et interurbain.

---

<sup>6</sup> Sylvie Letniowska-Swiat, « Mobilités et discontinuités périurbaines. Le cas de la métropole lilloise », 2005, *Espace, populations, Sociétés*, p. 265-276.

<sup>7</sup> Lignes TER : n°4 : Orchies-Ascq-Lille / n°16-16bis : Jeumont-Aulnoy-Valenciennes-Lille / n°17 : Charleville Mezières-Hirson-Lille.

<sup>8</sup> Lignes Arc en Ciel : 201 : Aniche-Somain-Orchies-Ascq / 207 : Orchies-Douai / 221 : Orchies-Templeuve-Lille / 224 : Orchies-Brillon-Saint Amand les Eaux / 225 : Orchies-Mouchin / 234 : Saméon-Orchies.





**Figure 2.6 : Pôle d'échanges de la Gare d'Orchies  
Août 2014 (Photo M-A. Lanneaux)**

**- la mise en place de la billettique unique – Billet intermodal :**

Si la mise en place de la billettique unique est récente à Lille avec le système Pass Pass (25 juin 2013) où les abonnés du réseau urbain peuvent prendre métro, tramway, bus, V'Lille, TER ; elle est plus ancienne pour Bordeaux, avec une mise en place en 2011.

La mise en œuvre de la carte Modalis permet d'utiliser TER et réseau urbain indifféremment, ainsi que réseau interurbain et réseau urbain. Néanmoins, l'accès à tous les réseaux avec cette billettique unique n'est pas encore opérationnelle.

**- la reconfiguration des réseaux routiers interurbains afin de favoriser l'accessibilité à l'ensemble des territoires :**

L'expérimentation demandée par le Conseil Général du Nord constitue une illustration de la volonté d'accélérer significativement les lignes interurbaines aboutissant au sein de l'aire urbaine : le Conseil Général du Nord, en s'appuyant sur une expérience menée sur l'A48 pour améliorer la desserte sur Grenoble depuis 7 ans, souhaiterait faire circuler des cars sur la bande d'arrêt d'urgence de l'autoroute A23 spécialement aménagée entre Orchies et Villeneuve d'Ascq (station de métro 4 cantons) sur 20 km pour 2018. Le coût de l'aménagement de la voirie est estimé à 35 millions d'euros mais la suppression de l'écotaxe par le gouvernement a menacé le projet car il devait être financé en partie (10 %) grâce au reversement par l'Etat d'une part de l'écotaxe. Dans le cadre du récent appel à projets pour la mobilité durable, dont les résultats ont été publiés le 23 décembre 2014, c'est un autre projet de car à haut niveau de service (CHNS) qui a été retenu pour co-financement, entre Villeneuve d'Ascq, Douai et Aniche (donc en direction du Bassin minier au Sud)<sup>9</sup>.

D'après Didier Manier, Président du Conseil Général du Nord, ce projet serait réalisé car cette action fait partie intégrante du schéma de mobilité du Conseil Général du Nord approuvé le 25 juin 2013, le gain de temps estimé est de 44 %. Les études d'impact commenceront en 2015 : déblocage par le Conseil général du Nord de 1,5 millions d'euros. Une première réunion du comité technique a eu lieu en avril 2014 : deux pôles d'échanges ont été choisis à savoir Orchies et Templeuve-Genéche. Ce dernier sera connecté à Pév'Ailes, ligne de bus ouverte en septembre 2013 qui relie onze communes du territoire à la

<sup>9</sup> L'état financera au total 3,370 millions d'€ sur un coût total avoisinant les 29,5 millions d'€.

gare de Templeuve. Les études devront préciser la fréquence des bus, le plan d'élargissement des bandes d'arrêt d'urgence...

- **« Réguler pour mieux rouler »** : réduction de la vitesse, installation de radars distinguant véhicules légers et poids lourds.

En effet, face à la congestion des réseaux routiers principaux et secondaires due à une répartition modale en faveur de la route, nous observons une volonté au sein des différentes entités de développer des modes alternatifs, de fluidifier le trafic par exemple en limitant la vitesse à 90 km/h pour les véhicules légers sur une grande partie des autoroutes de la métropole lilloise depuis juillet 2011 et depuis septembre 2013 à 80 km/h pour les poids lourds.

- **développement du covoiturage** : la CCI Grand Lille et Lille Métropole incitent les salariés à pratiquer cette option ; 20 % des salariés du CRT de Lesquin et de la Haute Borne sont concernés. Mais souvent l'offre proposée vise des destinations déjà très accessibles en Transports en commun, et les zones rurales péri-urbaines sont peu impactées par cette offre.

La gare a un rôle important d'où la nécessité de concevoir des aménagements spécifiques pour sécuriser et intégrer cette pratique mais nous observons peu d'aménagements à proximité de ces dernières ; les Conseils Généraux du Nord et du Pas de Calais ont plutôt choisi d'aménager des aires sécurisées de covoiturage à proximité des axes autoroutiers (Wormhout, Lillers).

- **Développement de TER rapides** : nommé RER du bassin minier (Lille-Hénin) et porté par le Conseil Régional Nord Pas de Calais, ce projet a été refusé en mars 2014 par la Commission nationale du débat public (CNDP) au motif que la région NPC n'était pas compétente pour être maître d'ouvrage du projet. La région vient de nouveau de saisir la CNDP pour cette ligne nouvelle qui comporterait des arrêts à Carvin, Seclin, Lesquin et Villeneuve d'Ascq, en effet, la loi portant réforme du ferroviaire du 4 août 2014 permet désormais aux régions de présenter de tels projets. L'objectif affiché est un cadencement de 12 RER par heure en pointe pour un temps de parcours de 20 minutes (la vitesse de fond serait de 160 km/h), environ 50 000 voyageurs/jour sont attendus.

Mais ce projet doit faire face à de nombreuses difficultés : pénurie d'argent public (coût estimé de 1,2 milliards d'euros), nécessité de convaincre des élus plus favorables à des aménagements moins onéreux comme la modernisation de réseau TER existant à l'instar de la ligne de Don-Sainghin acheminant Lensois et Douaisiens vers Lille, amélioration du cadencement des lignes existantes ainsi que l'ouverture de nouvelles entrées au sein de la métropole lilloise autres que la gare Lille-Flandres, comme une gare Lille-Porte des Postes, idée défendue par Philippe Menerault, enseignant-chercheur à l'Université de Lille car « la ligne de chemin de fer arrive de Lens et de Béthune via Don Sainghin et peut partir vers Tournai en passant par Lezennes et Hellemmes, ou vers Mouscron en passant par l'Union ».

Mais tous les acteurs souhaitent développer le rail. Un test a été ainsi mené en 2012 par le Conseil Régional auprès de 250 automobilistes : ils ont bénéficié d'un mois de train gratuit pour se rendre au travail. A l'issue du test, un sur trois est resté fidèle au TER, essentiellement du fait d'une meilleure utilisation du temps de trajet pour travailler, se divertir ou se détendre...

- **Réalisation du contournement routier de la commune de Pont-à-Marcq** :

La mise en place de ce contournement (2900 mètres) inauguré le 7 juin 2014 sur l'axe RD549 qui relie Seclin à Orchies (soit l'A1 à l'A23) va permettre une meilleure fluidité du

trafic automobile aux heures de pointe. En effet, 18 000 véhicules/jour dont 10 % de poids lourds traversaient le centre de Pont-à-Marcq.

- **Ateliers Citoyens départementaux** intitulés « *Déplacements, Transports, Accessibilité. Comment améliorer la mobilité de tous les Nordistes ?* » : démarche participative pour élaborer le schéma départementale de la mobilité. 1200 personnes se sont rencontrées lors de ces ateliers en mars-avril 2013, au sein de 7 territoires (Flandre maritime, Avesnes, Douai, Lille, Flandre intérieure, Cambrai, Valenciennes).

Les participants ont émis les souhaits suivants :

- faciliter le passage d'un mode de transport à un autre, l'intermodalité : 86 %,
- aider ceux qui ne se déplacent pas ou plus : lever les freins financiers et psychologiques : 67,6 %,
- développer le transport à la demande dans les zones mal ou peu desservies : 67,2 %,
- lever les obstacles à l'insertion professionnelle liée à la mobilité : 66,4 %,
- prendre en compte les différences entre territoires, zones rurales, urbaines et périurbaines : 63,2 %,
- garantir l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite : 61,6 %,
- réduire la dépendance à la voiture individuelle (covoiturage, autopartage,...) : 49,6 %,
- éduquer et sensibiliser les jeunes aux mobilités durables : 49,2 %,
- centraliser l'information pour mieux prévoir ses itinéraires : 48,4 %,
- utiliser des moyens de transport plus écologiques : 46 %,
- transporter les marchandises par voie fluviale et ferrée : 41,2 %.

Ainsi trois objectifs majeurs ont été définis par le Département - « Liberté Mobilité 2030 » adoptée le 25/06/2013 :

- Une mobilité assurant une liberté de déplacement
  - une centrale d'information multimodale régionale opérationnelle à court terme,
  - une intégration tarifaire généralisée prépare le titre unique,
  - toutes les gares sont desservies par un autre système de transport en commun ou sont reliées par des pistes cyclables,
  - une autorité organisatrice des transports unique est instituée à long terme.
- Un droit à la mobilité pour tous
  - les publics prioritaires du Département (jeunes, bénéficiaires des minimas sociaux) bénéficient de dispositifs tarifaires incitant à la mobilité,
  - l'ensemble du réseau départemental est accessible aux personnes à mobilité réduite,
  - l'ensemble de la chaîne du déplacement multimodal est accessible aux personnes à mobilité réduite.
- Une mobilité socialement responsable
  - doublement de la fréquentation du réseau départemental de transports collectifs par la clientèle commerciale,
  - réduction de 50 % des tués sur les routes départementales,
  - généralisation de la certification « Route durable » pour tous les projets routiers,
  - développement d'un réseau de cars sur bandes d'arrêt d'urgence ou en site propre pour désengorger les agglomérations,
  - développement des modes de transport socialement responsables et innovants,
  - 2 000 km de voies cyclables aménagées sur routes départementales.

Cependant, cette volonté peut se heurter aux difficultés d'agencement des documents de planification comme le SCoT et le PDU qui sont des documents conçus a priori comme

complémentaires et de part leur différence de périmètre d'application qui engendre des difficultés.

### 2.3.2. Inadéquation des périmètres institutionnels et des périmètres de mobilité ?

Au sein de l'aire urbaine de Lille, nous observons une spécificité qui permet d'avoir une gouvernance des mobilités plus adaptée qu'au sein des autres territoires d'analyse même si des inadaptations peuvent être présentes. En effet, si le SCoT de Lille n'intègre pas toutes les communes de l'aire urbaine de Lille, il englobe la totalité du PTU. Cette adéquation permet de mener à bien les démarches envisagées pour une « mobilité durable » aux différentes échelles territoriales mais des contraintes économiques, budgétaires ont stoppé ou reporté des projets liés à la mobilité.

Cette adéquation se retrouve renforcée depuis janvier 2014. En effet, une nouvelle Communauté de Communes a vu le jour : **la Communauté de communes Pévèle-Carembault** (CCPC) est entrée en vigueur au 1er janvier 2014 en regroupant la commune de Pont-à-Marcq (jusque-là restée rétive à toute intégration dans un EPCI) et les Communautés de communes Cœur de Pévèle, Sud Pévélois, Pays de Pévèle, Espace en Pévèle et Carembault. Elle compte 38 communes pour plus de 90 000 habitants ; son siège se situe en mairie de Pont-à-Marcq.

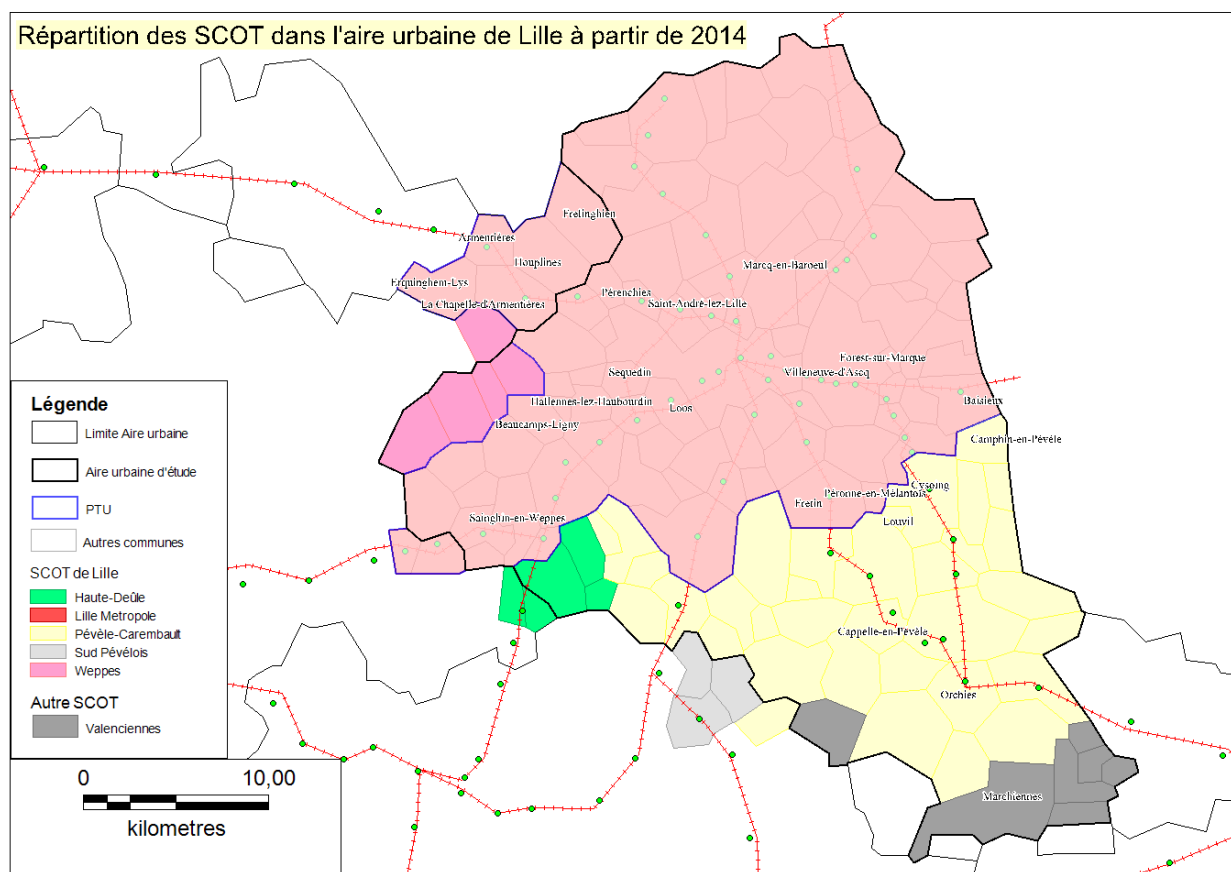
La loi imposant à toute communauté d'intégrer un périmètre de SCOT, la CCPC avait le choix de rejoindre celui de Douai, de Lille ou de créer un SCOT de la Pévèle. Si ces communes dépendent administrativement de Douai, leur bassin de vie est majoritairement tourné vers la métropole lilloise comme l'ont montré différentes études dont l'enquête ménages déplacements du Grand Douaisis 2012 qui démontrait cette proximité en affirmant que c'était « un secteur rural et péri-urbain marqué par de forts liens avec la métropole lilloise ». La CCPC a donc choisi de rejoindre le Schéma de Cohérence Territorial de Lille Métropole.

Le nouveau comité syndical du SCOT de Lille Métropole en séance du 19 juin 2014, a élu son nouveau président Damien Castelain ainsi que le bureau composé de Marc-Philippe Daubresse, de Nicolas Lebas, de Bernard Haesebroeck, de Luc Foutry, de Christophe Gras et de Michel Borrewater. Ce dernier a également approuvé la délibération sur l'adhésion de la Communauté de Communes Pévèle Carembault au SCOT de Lille Métropole.

Le nouveau périmètre du SCOT se compose désormais de 9 communes supplémentaires : Aix, Auchy-lez-Orchies, Beuvry-la-Forêt, Bouvignies, Coutiches, Landas, Nomain, Orchies et Saméon. Six de ces neuf « nouvelles » communes du Syndicat Mixte du SCOT de Lille Métropole font partie du Parc Naturel Régional Scarpe-Escaut. La charte du parc sera prise en compte dans le SCOT, conformément à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

Ces communes ayant intégré dans leurs projets d'aménagement les orientations du SCOT du Grand Douaisis dont elles faisaient partie, elles souhaitent que celles-ci soient reprises dans le SCOT de Lille métropole ; l'arrivée de ces nouvelles communes a repoussé l'approbation du SCOT. Prévues initialement pour 2015, elle devrait avoir lieu en 2016. Au sein du SCOT de Lille, la compétence Transports est assurée par LMCU.

**Figure 2.7 : Nouvelle répartition des SCOT dans l'aire urbaine de Lille**



Cependant, cette volonté de travailler et de proposer des solutions ensemble pour la totalité du territoire régional est toujours vive : face à la congestion endémique de nombreux axes et afin d'apporter des solutions pertinentes, le Conseil général du Nord a tenu une conférence métropolitaine « *Quelles solutions pour améliorer l'accès quotidien à la métropole lilloise ?* » début 2014 ; elle a été portée par le Syndicat Mixte Intermodal Régional des Transports (SMIRT)<sup>10</sup>. Les points abordés ont été les suivants : doublement de la ligne 1 du métro lillois, création d'un lien rapide entre le bassin minier et Lille (cf. 2.3.1 *supra*), circulation des cars sur les bandes d'arrêts d'urgence dans le cadre du nouveau concept de cars à haut niveau de service (CHNS), et étude de mobilité sur le territoire de la Communauté d'agglomération Hénin-Carvin. L'objectif principal est de dessiner une politique commune des transports. En effet, d'après la CCI de Lille, 50 heures sont perdues par conducteur et par an soit un manque à gagner de 1,14 milliards d'€, 20 000 tonnes de CO<sup>2</sup> inutilement émis.

Nous observons donc que la différence de périmètre de gestion des transports urbains, large ou étroit, conduit à des modes de gouvernance des mobilités différenciés. Les AOT y exercent leur compétence transport de manière hétérogène.

### 2.3.3. Une gouvernance planificatrice révélatrice des enjeux territoriaux locaux

La mise en œuvre du SCOT illustre parfaitement les enjeux territoriaux, les jeux des acteurs au sein d'un territoire, avec un objectif principal de mettre en cohérence l'ensemble des

<sup>10</sup> SMIRT (Syndicat Mixte Intermodal Régional des Transports) : créé en 2009. Constitué par le Conseil Régional du Nord Pas de Calais et des 13 AOT. Objectif : développer et faciliter l'utilisation des transports en commun à l'échelle de la Région.

politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire concerné. De plus, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR – Loi Duflot) adoptée définitivement par l'Assemblée Nationale le 18 février 2014 et par le Sénat le 20 février 2014 publié au JO le 26 mars 2014, renforce le rôle du SCOT.

En effet, le SCOT est confirmé comme un document central et voit son rôle intégrateur de l'ensemble des schémas et normes locales se renforcer, il devient l'unique document intégrant les documents de rang supérieur. Ainsi, les élus élaborant leur PLU n'auront plus que le SCOT à examiner pour assurer le lien juridique entre les différents documents. L'un des axes majeurs de la loi ALUR est également la lutte contre l'artificialisation des sols et la promotion de la densification, le rapport de présentation du SCOT devra donc comporter l'analyse du potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, et un diagnostic agricole du territoire.

Quel type de gouvernance au sein de nos territoires d'étude ?

Le continuum urbain avec un pôle urbain dominant pour Lille permet de développer une approche plus globale que Bordeaux où les communes se sont réunies pour bâtir des SCOT en réaction à celui de la communauté urbaine de Bordeaux. Cette volonté de regroupement se retrouve également au sein des communautés de communes, de même au niveau des deux Conseils Généraux qui ont décidé de se réunir régulièrement pour débattre et collaborer ensemble sur des points touchant la vie quotidienne de la population des deux territoires, la première **convention inter-départementale 59-62** (79 élus du Nord, 77 élus du Pas de Calais) a eu lieu en juillet 2013. L'un des axes concerne l'amélioration de la mobilité par tous les modes de transport.

La démarche **InterSCOT** est également un moyen d'élaborer une gouvernance élargie, de mettre en adéquation le périmètre institutionnel et fonctionnel, de mobiliser pour des objectifs communs comme l'InterSCOT Terres du Nord (2009) qui regroupe 256 communes (1 013 000 habitants).

Quelle place pour l'Eurométropole Lille-Kortrijk (Courtrai)-Tournai au sein de cette gouvernance?

La métropole lilloise faisant partie de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, six enjeux transfrontaliers ont été définis lors de l'adoption du programme le 1<sup>er</sup> septembre 2008, parmi lesquels la gouvernance et les transports sont très présents. Ces six enjeux sont :

- construction de l'identité de l'Eurométropole et renforcement du sentiment d'appartenance à un même territoire ;
- amélioration de l'accessibilité du territoire et de la mobilité des personnes et des biens ;
- offre de services de qualité (santé, éducation, énergie durable...) ;
- gestion concertée de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement ;
- création d'activités et d'emplois : pôles de compétitivité mis en liaison pour former des clusters ;
- gouvernance eurométropolitaine de qualité.

Pour les transports, les acteurs de l'Eurométropole préconisent une gestion commune des transports en commun et des réseaux autoroutier, ferroviaire et fluvial, soit une amélioration de la fréquence des transports en commun, et d'homogénéiser leur répartition, leur connexion et leur tarification au sein du territoire (études réalisées en 2012, séminaire organisé en novembre 2013 « Tous mobilisés pour une mobilité eurométropolitaine »). Il est à noter que 26 000 nordistes travaillaient en Belgique en 2013 (chiffre stable depuis 2010), et que 10 000 résidents belges travaillaient dans la Nord d'après l'INSEE. Pour l'instant, peu d'actions concrètes sur le territoire résultent de cette mobilisation.

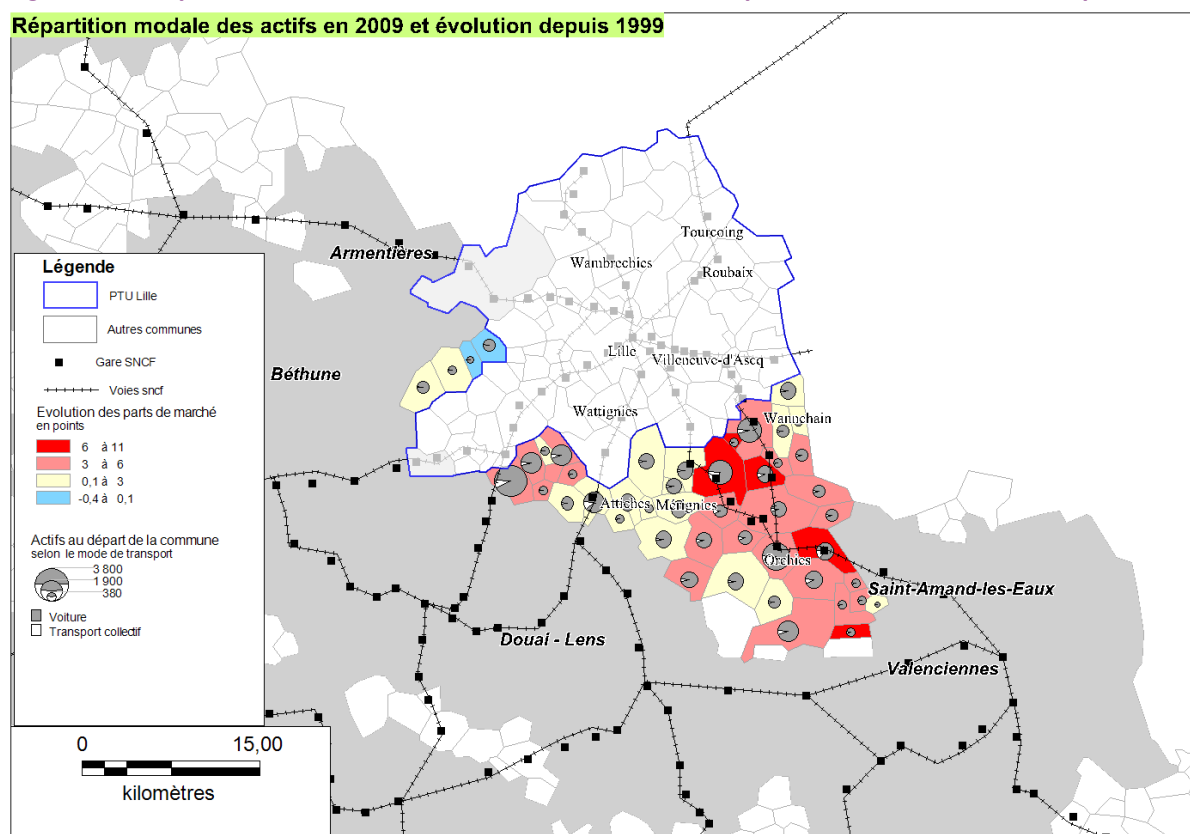
## 2.4. De la difficulté de gérer les mobilités au-delà du périmètre central...

Les réalités locales restent donc dominantes dans la gestion des mobilités au sein d'une métropole comme celle de Lille, et plus qu'une question de périmètre, c'est une question de personnes, d'enjeu politique (opposition Gauche/Droite) : opposition entre les Présidents des Conseils Généraux, entre les maires et les Présidents des Communautés...

Malgré toutes les actions mises en place en faveur des transports en commun, le poids de la voiture reste prépondérant dans les déplacements. La dernière enquête Déplacements domicile-Travail de l'INSEE (2013) montre que 80,4 % des personnes effectuent en province leur trajet en voiture et même 90 % à la campagne. En moyenne nationale, 7 actifs sur 10 utilisent un véhicule 4 roues motorisé.

La logique résidentielle est prédominante avec de nouvelles navettes en entrées qui s'expliquent par des changements de domicile au profit d'aires urbaines proches en lien direct avec Lille grâce à une offre de transport dense et diversifiée (TER, TER-GV, liaisons autoroutières gratuites...). Cette offre est possible grâce à des périmètres concordants, à des actions menées de concert entre les différents partenaires pour offrir des transports collectifs à l'ensemble de la population de l'aire urbaine (85 % de la population présente au sein du SCOT de Lille concernée par le réseau TC) bien que 83 % des habitants du périurbain effectuent leur déplacement professionnel en voiture pour une moyenne nordiste tous espaces confondus à 77 % en 2006 (INSEE, 2010)<sup>11</sup> !

**Figure 2.8 : Répartition modale des actifs au sein de la métropole lilloise, et évolution depuis 1999**



11 INSEE, 2010, *Les migrations résidentielles en Nord Pas de Calais*, Les Dossiers de Profils, n°99, 53 pages.



## Perspectives - Bonnes pratiques – Actions à mener

Des contraintes financières engendrent des reports de nombreux aménagements car les collectivités doivent faire des choix au niveau des investissements, par exemple, l'abandon du Tram-Train pour Lille, le report à l'horizon 2030-2050 du contournement routier sud-est de Lille (CSEL) entre Seclin et Péronne en Mélançois. Il est à noter que cet aménagement qui avait le soutien de l'Etat avec la constitution d'un dossier préparatoire par la Préfecture devait faire face à l'opposition de nombreux élus du secteur (Sainghin-en-Mélançois, Attiches, Fretin, Avelin...) ainsi que de LMCU du fait d'un coût important : 350 millions d'euros pour 9 km (jonction entre l'A1 et l'A23).

Les différentes collectivités misent sur le développement de nouvelles stratégies pour changer les comportements de déplacements à savoir augmenter l'utilisation des modes alternatifs à la voiture ; la Communauté urbaine de Lille, le Conseil Régional du Nord Pas de Calais n'hésite pas à utiliser le terme d'**approche soft de la mobilité et des déplacements**. Anaïs Rocci<sup>12</sup> montre que « le marketing individualisé peut être un levier des politiques publiques pour changer les comportements autosolistes ». Comme dans la Région Nord Pas de Calais (cf. *supra*), une expérimentation a été conduite en Picardie (2012-2013) auprès d'une centaine de personnes utilisant quotidiennement leur véhicule personnel de leur faire prendre le train pendant un mois (gratuitement) afin de combattre les a priori et de rompre les habitudes. Les résultats sont intéressants car plus de 65 % des personnes continuent ou envisagent de continuer à prendre le train plusieurs mois après cette expérimentation.

Pour une meilleure gestion des systèmes de transport comme le montrent les différentes actions menées au sein de nos territoires d'études, la coopération, la mutualisation sont nécessaires en ces temps économiquement, financièrement difficiles. Cette coopération n'est pas un fait nouveau pour Lille et la Région car « *ce territoire a été marqué par un développement précoce de la coopération intercommunale* » comme le montre Cyprien Richer<sup>13</sup>. La nécessité d'un lieu reconnu, accessible de tous et par tous centralisateur des données, des analyses, des besoins à l'échelle de l'aire urbaine, de la Région est également apparu lors de cette analyse car de nombreux services des collectivités, des chercheurs travaillent sur ces questions de mobilité, de dessertes, de gouvernance sur des approches proches, complémentaires sans réelle diffusion d'où une perte d'efficacité, de visualisation. Le SMIRT pour Lille pourrait remplir ce rôle d'Observatoire des mobilités, des déplacements.

## Bibliographie relative au cas étudié

INSEE, 2010, *Les migrations résidentielles en Nord Pas de Calais*, Les Dossiers de Profils, n°99, 53 pages.

Letniowska-Swiat S., « Mobilités et discontinuités périurbaines. Le cas de la métropole lilloise », 2005, *Espace, Populations, Sociétés*, p.265-276.

MRTE, 2012, *Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines*, PREDIT GO3, Rapport intermédiaire, 134 pages.

Richer C., « *Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord Pas de Calais* », *Mappemonde*, 95.

---

12 A.ROCCI, « Comment rompre l'habitude ? Le marketing individualisé, un levier des politiques publiques pour changer les comportements autosolistes. », Colloque CEREMA – mars 2014 Métro, boulot, dodo : quoi de neuf dans nos routines ?.

13 C.Richer, « Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord Pas de Calais », *Mappemonde*, 95.



### **3. L'aire urbaine de Bordeaux : un premier pas vers l'intégration avec un constat partagé et l'émergence d'un acteur fédérateur inattendu**

#### **Introduction**

Lors de la première phase d'analyse, nous nous sommes intéressés à la structuration socio-économique des six territoires concernés par cette étude et en conclusion du rapport intermédiaire, nous avons annoncé que les conditions de mobilité, d'accessibilité ainsi que les processus décisionnels feraient l'objet du rapport final de même que la mise en évidence des bonnes pratiques.

L'objectif majeur de cette analyse est de réaliser une étude comparative entre les territoires d'étude car les analyses des différents documents, les rencontres avec les différents acteurs n'apportent pas de nouveautés majeures par rapport aux études, analyses faites par de nombreux chercheurs, organismes, collectivités au sein des territoires et tout particulièrement celui du territoire de la Métropole bordelaise car nous observons à tous les échelons une forte conscience des difficultés de circulation, de mobilité, d'aménagement urbain, et de l'importance des Transports en commun au sein d'une zone en croissance soutenue de plus d'un million d'habitants. En effet, les Transports sont un enjeu, une priorité au sein de la Métropole bordelaise, c'est le premier poste budgétaire de la CUB (110 millions pour 690 millions de budget de fonctionnement auquel s'ajoute déjà plus d'un milliard et demi pour le tramway sur la période 2000-2017) et l'objet d'intenses réflexions comme l'a montré le Grenelle des mobilités en 2012. Le Conseil général de Gironde participe également à hauteur de 20 millions à cette mobilité et participe également à la réflexion avec son Plan Mobilités 2030. Nous reviendrons ultérieurement sur son rôle original dans les territoires n'ayant pas endossé la compétence Transport tout en refusant d'appartenir à l'intercommunalité centrale, ce qui a conféré à cette dernière un périmètre anormalement restreint.

#### **3.1. Le périurbain métropolitain : un territoire façonné par la relation Centre – Périphérie**

Comme pour toutes les aires urbaines, la mobilité dans l'aire bordelaise est dominée par les flux pendulaires domicile-travail en particulier aux heures de pointes. La répartition des actifs et des emplois au sein de l'aire urbaine détermine donc la structuration des déplacements. A Bordeaux, 80000 navetteurs viennent travailler dans le pôle urbain dont la moitié parcourent plus de 30 kilomètres, nombre en forte augmentation.

Figure 3.1 : Evolution des emplois sur la période 1982-2008 au sein de l'Aire urbaine bordelaise

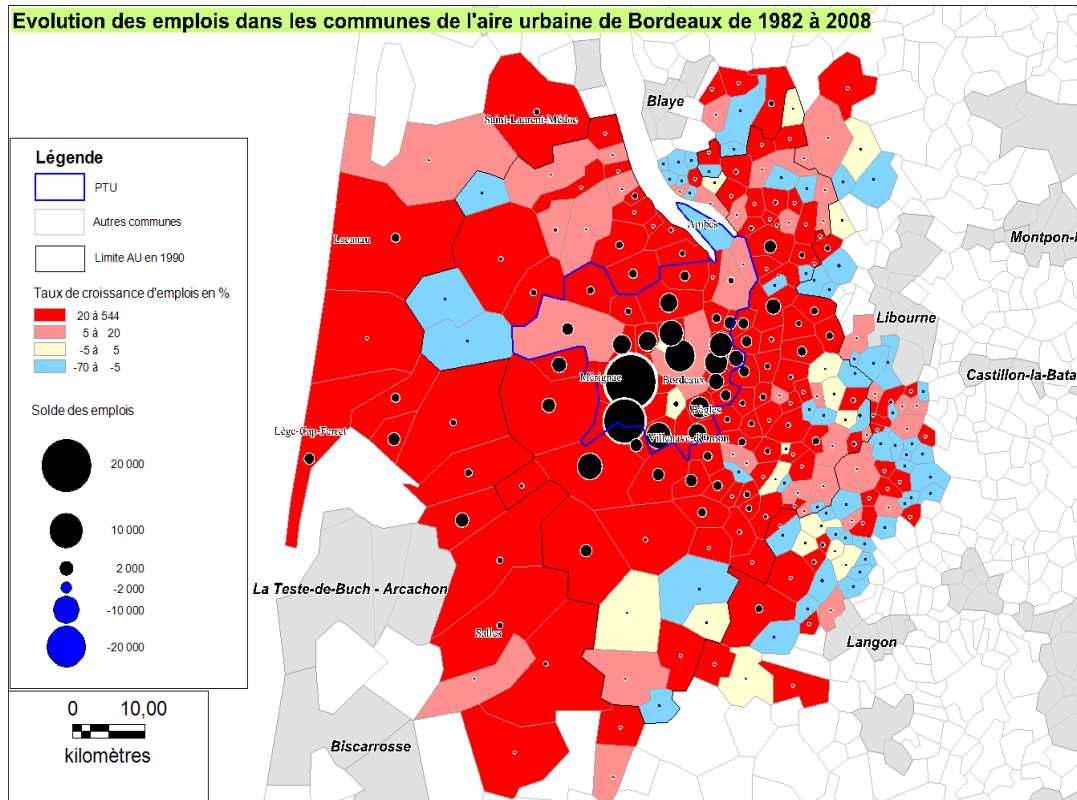
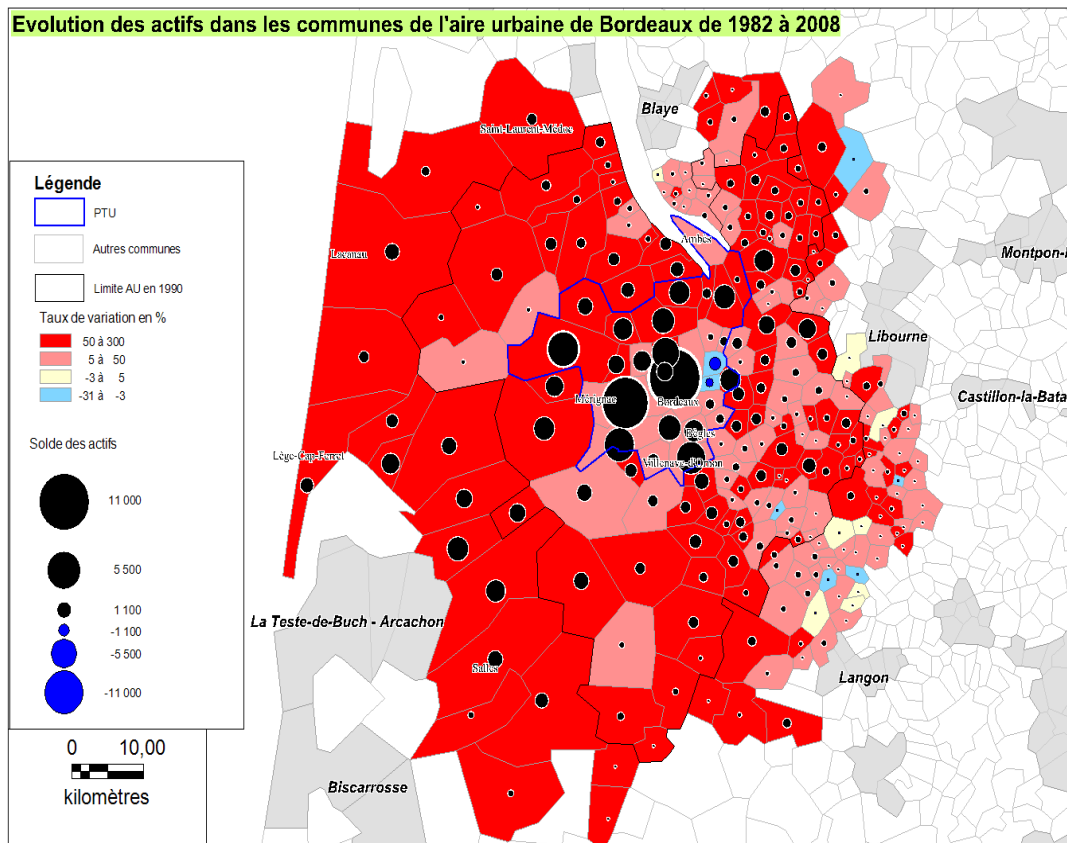
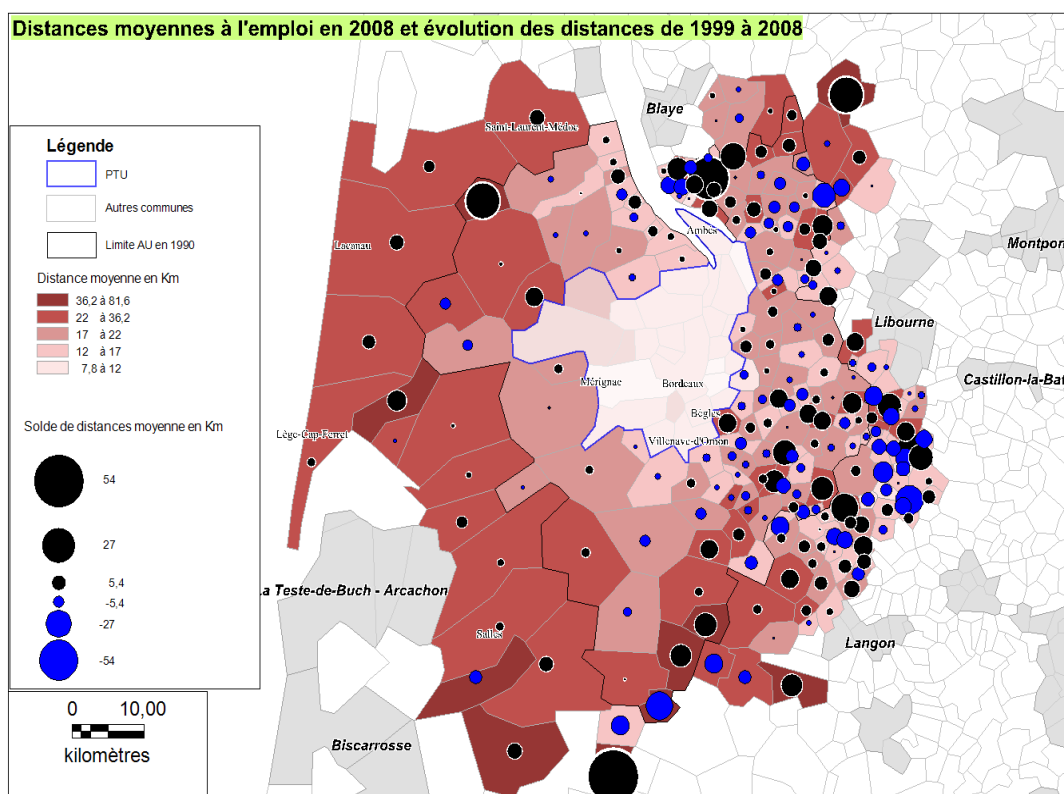


Figure 3.2. Evolution des actifs dans l'aire urbaine de Bordeaux entre 1982 et 2008



Au sein de l'aire urbaine de Bordeaux, les communes viticoles (en particulier de l'Entre-deux-Mers) connaissent une baisse des actifs liés à la mécanisation de la viticulture. Quelques communes forestières sont également concernées. Nonobstant ces secteurs en difficultés, l'emploi à l'échelle de l'aire urbaine s'accroît. Cette évolution se fait à la fois par un desserrement de proximité de l'emploi (Mérignac, Pessac et récemment rive droite) sans affaiblissement de la ville centre qui compte 160 000 emplois. Les communes externes du pôle urbain sont également concernées, mais essentiellement en liaison avec l'économie résidentielle. Toutefois, l'étalement de la population active est bien plus rapide avec des croissances très soutenues des actifs dans les communes périurbaines de l'aire bordelaise et une dynamique de l'emploi bien plus modérée. Conséquemment, les distances parcourues par les actifs ont tendance à s'accroître (fig. 3.3), plus particulièrement à l'ouest de Bordeaux, l'accès au logement (prioritairement individuel) poussant les populations de plus en plus loin des espaces centraux.

**Figure 3.3 : Evolution des distances moyennes à l'emploi entre 1999 et 2008**



Le coût du foncier est largement responsable de cet étalement avec des terrains dépassant les 100 000 euros (500 m<sup>2</sup> avec Cos de 0,2 à 0,25) dans la banlieue bordelaise en limite du PTU. Ce même terrain coûte trois fois moins cher à trente kilomètres de la ville. Cette tendance ne cesse de se renforcer avec sur la période 2006-2011 une croissance démographique de 2 % par an pour le périurbain et seulement de 0,3 % par an pour le pôle urbain. Le phénomène se poursuit encore avec une croissance des prix de l'immobilier à Bordeaux en 2014 à l'opposé de la tendance générale portant le prix des logements à 3500 euros le m<sup>2</sup> en moyenne, soit le plus élevé en France après Paris et Nice.

Le cas bordelais illustre le desserrement urbain et la polarisation métropolitaine en cours pour de nombreuses aires urbaines et tout particulièrement pour les emplois dits stratégiques à contenu décisionnel élevé (recherche, finance, justice...). En effet, la discordance entre le lieu de résidence et lieu d'emploi est présente avec une dynamique très marquée. Cette tendance à l'éloignement à la zone centrale est-elle favorisée ou tout au moins orienté par une offre de transport performante ?

## 3.2 Une offre de transport répondant aux besoins de mobilités ?

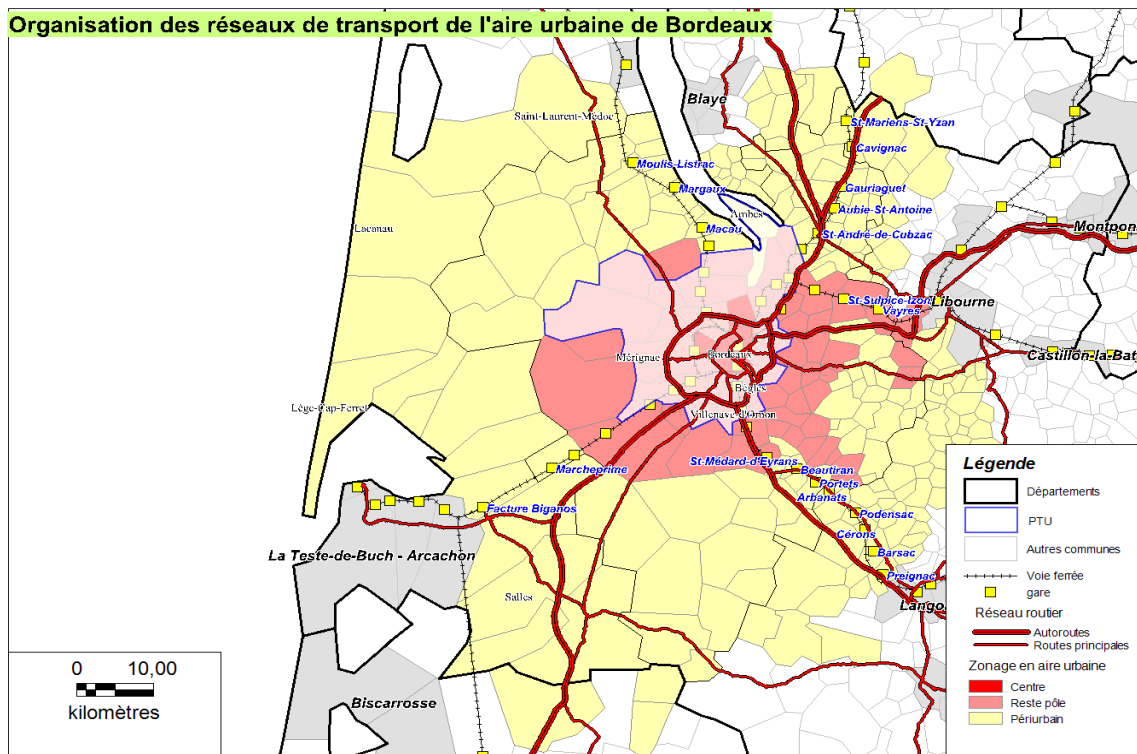
### L'offre ferroviaire

Les dynamiques démographiques, socio-économiques observées sont-elles en lien direct avec l'offre de transport mise en place au sein de notre territoire d'étude ?

Si l'aire urbaine de Bordeaux offre une configuration du réseau ferré en étoile, centrée sur le cœur de l'agglomération, elle est composée de cinq branches. Son impact est modeste, l'usage du TER se faisant surtout depuis les autres villes girondines et peu depuis la zone périurbaine. Si l'offre TER a fortement augmenté avec plus de trains en service, le temps de parcours a connu des évolutions nettement moins positives du fait d'infrastructures vieillissantes et de tracés parfois contraignants : il faut faire le tour de la zone centrale dense par l'Ouest avant de poursuivre vers le Médoc par exemple (fig. 3.4).

L'offre de service souffre d'une fréquence trop limitée, qui n'atteint un train toutes les demi-heures que sur une courte période de pointe matin et soir, à l'exception de la ligne vers Arcachon, où l'heure de pointe dure trois heures le matin et autant le soir.

Figure 3.4. : Structure des réseaux dans l'aire urbaine de Bordeaux



Cette faiblesse ferroviaire de proximité est partiellement compensée par un réseau interurbain en étoile pour Bordeaux, dont l'offre s'est fortement accrue avec la mise en service du tramway à Bordeaux en 2003. On notera que le raccordement s'effectue préférentiellement avec ce dernier plutôt qu'avec le réseau TER. La carte ci-dessous (fig. 3.5) produite par le Département de la Gironde ne montre qu'un rabattement TER en gare de Blanquefort (ligne 704) mais il est possible d'atteindre à partir du même secteur un terminus de tramway via la ligne 705...

Au final, le constat du Grenelle des mobilités (p. 94) est sans appel : il manque « *un second réseau performant de transports collectifs périurbains qui capte les résidents de seconde couronne* ». L'enjeu est de provoquer du report modal pour les déplacements initiés au-delà

de la rocade (autoroutière), mais cette dernière constitue plus ou moins la limite du PTU actuel. Quelle AOT pourra développer ce second réseau ?

**Figure 3.5 : Principe des connexions entre réseau départemental et réseaux urbain et TER (source : CG 33)**



## L'offre routière

Dans le cas de Bordeaux, le réseau autoroutier est apparu plus tardivement (fin des années 1970) et ne constitue qu'une étoile à trois branches : la diffusion automobile s'est réalisée en grande partie sans infrastructure express. C'est notamment le cas vers l'Ouest (Nord du Bassin d'Arcachon et secteur de Lacanau), le Médoc et le Sud.

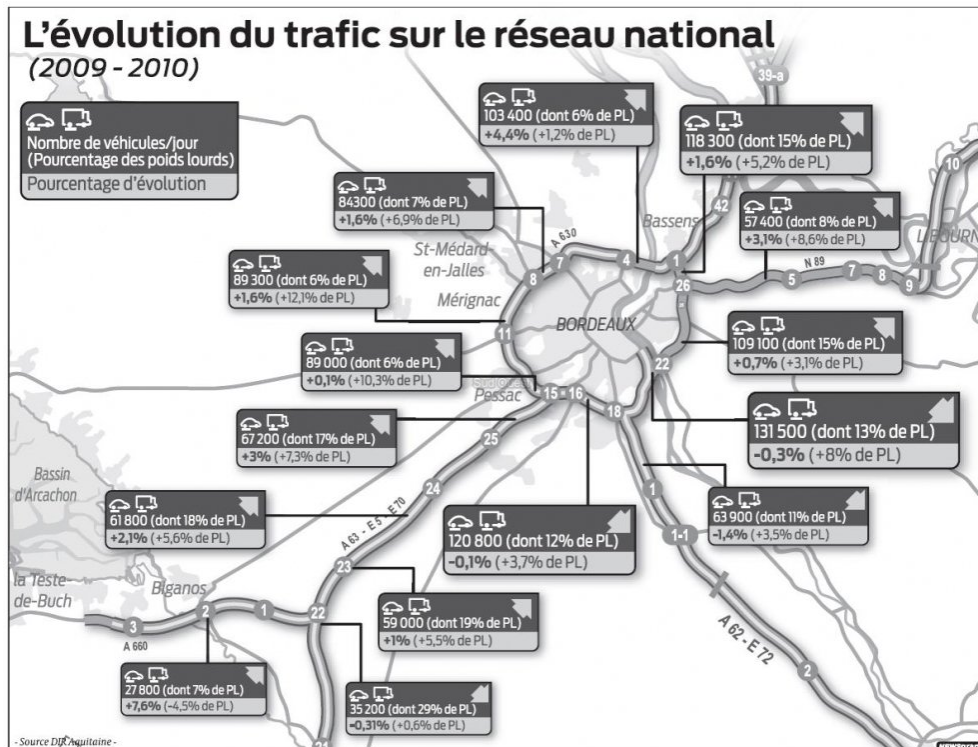
Néanmoins, la rocade est devenue un axe essentiel dans la vie de la métropole. Avec un trafic oscillant entre 85 000 et 131 000 véhicules par jour, elle est saturée une bonne partie de la journée. Elle supporte principalement un trafic local (entre 80 et 90 % selon les portions) faute d'un réseau secondaire assez structurant.

La question d'un grand contournement autoroutier de l'agglomération par l'Ouest est agitée depuis une trentaine d'années, essentiellement pour canaliser le trafic de transit au large, et faciliter ainsi le fonctionnement de l'agglomération. L'Etat a officiellement abandonné ce projet en 2008, essentiellement du fait de la faible proportion de ce trafic de transit (moins de 10.000 véhicules/jour en moyenne) qui ne justifie pas une infrastructure spécialisée. Mais planait également le spectre d'une relance de l'étalement urbain à partir des diffuseurs du grand contournement.

L'offre routière telle qu'elle est actuellement constituée est une contrainte à laquelle les acteurs locaux doivent se plier. D'où des objectifs affichés de régulation du trafic et de promotion de l'intermodalité.



Figure 3.6 : Trafic sur le réseau national au sein de l'agglomération bordelaise



La mise en œuvre d'une intermodalité complète cette offre de transport afin de répondre à la demande de la population de ces aires urbaines et tout particulièrement des communes éloignées de la zone centrale. Cette politique de complémentarité est apparue grâce à la mise en œuvre du Tramway.

Ces actions sont-elles la marque de la mise en œuvre de nouvelle(s) gouvernance(s) des transports adaptées à l'échelle des aires urbaines ? Les aménagements, les réalisations aboutissement de cette (ces) gouvernance(s) sont-ils utilisés par la population de nos territoires d'étude ?

### 3.3. A la recherche de mode(s) de gouvernance efficace(s)?

#### 3.3.1. Une gouvernance de la mobilité adaptée aux attentes des usagers ?

En ce qui concerne la gouvernance de la mobilité, la faible dimension du PTU qui correspond à celle de la CUB confère aux autres AOT la desserte de nombreux territoires à la population croissante. C'est donc en particulier le CG 33 qui doit répondre aux attentes de la population de ces aires urbaines et tout particulièrement les personnes habitant dans les franges de ces dernières, qui sont peu ou pas desservies par une infrastructure de qualité. Les actions sont ainsi de plusieurs ordres :

#### - la réalisation de pôles d'échanges co-financés :

A Bordeaux les pôles d'échanges concernent les terminus du tramway, aussi bien ceux de la première phase que ceux de la seconde pour l'intermodalité entre réseau interurbain et urbain avec des financements de la Communauté urbaine et du Conseil général. De nouveaux pôles d'échanges ont vu le jour également avec le TER avec en particulier la reconfiguration de la gare de Pessac-centre et la création en 2007 d'une nouvelle gare Cenon-Thiers, avec l'aide du Conseil Régional connectant TER et ligne A du tramway.

Figure 3.7 : Pôle d'échanges entre tramway bordelais et cars du Conseil général



Cette stratégie perdure puisque dans le cadre de la phase trois, dont une bonne partie des extensions sera livrée en 2015, l'interconnexion TER – Tramway s'étoffe avec les gares de Bègles et de Pessac-Alouette.

**- la mise en place de la billettique unique – Billet intermodal :**

La mise en place de la billettique unique remonte à 2011. La mise en œuvre de la carte Modalis permet d'utiliser TER et réseau urbain indifféremment, ainsi que réseau interurbain et réseau urbain. Néanmoins, l'accès à tous les réseaux avec cette billettique unique n'est pas encore opérationnelle. L'abonnement mensuel pour profiter de cette offre est de 65 euros.

Figure 3.8 : Publicité pour la carte Modalis Tout public



**- la reconfiguration des réseaux routiers interurbains afin de favoriser l'accessibilité à l'ensemble des territoires :**

Un nouveau réseau *Transgironde* a été mis en place le 1<sup>er</sup> septembre 2012. Le développement de la tarification unique à 2,50 euros le voyage, la mise en œuvre de lignes périurbaines cadencées (toutes les 15 à 20 mn aux heures de pointe), la mise à disposition auprès des usagers d'un matériel haut de gamme à des prix attractifs sur l'ancien réseau interurbain longue distance (e-car) avec des cars à forte prestation sont autant de stratégies visant à développer des modes alternatifs pour diminuer la place de la voiture au sein des mobilités.

A titre d'exemple, on compte 16 départs par jour de Bordeaux-Quinconces sur la ligne 601 Bordeaux – Légé (Cap Ferret) un jour ouvrable de base d'hiver, et 18 départs sur la ligne 501 Bordeaux – Langon dans les mêmes conditions, ce qui constitue un niveau de service élevé pour un réseau interurbain, même au départ d'une capitale régionale comme Bordeaux.

- « **Réguler pour mieux rouler** » : réduction de la vitesse, installation de radars distinguant véhicules légers et poids lourds.

Face à la congestion des réseaux routiers principaux et secondaires due à une répartition modale en faveur de la route, nous observons une volonté au sein des différentes entités de développer des modes alternatifs, de fluidifier le trafic par exemple en limitant la vitesse à 90 km/h sur la rocade bordelaise depuis juillet 2007 et à 80 km/h pour les poids lourds. La question de la création de nouveaux axes rapides d'accès à Bordeaux pour les modes alternatifs est au cœur des réflexions menées lors du Grenelle des mobilités.

- **développement du covoiturage** : Le Conseil général de la Gironde s'est lancé dans une politique d'aide massive au covoiturage. L'ouverture très rapide de parkings de covoiturage, avec 60 parkings ouverts pour 1300 places en deux ans, est complétée par la mise en place d'une centrale de covoiturage opérationnelle en 2015. L'objectif est évidemment de réduire le nombre de véhicules en circulation et donc la congestion.

- **Concertation citoyenne départementale** : démarche participative pour élaborer le schéma départementale de la mobilité 2030 au travers d'un livre blanc. 2000 personnes ont été interrogées et 90 se sont rencontrées lors d'ateliers.

Pour eux :

L'optimisation des déplacements signifie : 40 % Réduire le coût  
36 % Diminuer la durée des déplacements  
18 % Diminuer la fatigue et le stress

L'amélioration de l'attractivité des transports collectifs :

- 37 % des fréquences renforcées
- 15 % une durée du trajet plus courte
- 15 % des horaires adaptés à mon mode de vie
- 11 % des tarifs plus attractifs
- 6 % des temps de correspondance réduits
- 5 % des facilités d'accès
- 5 % le confort du trajet

Cependant, cette volonté de répondre aux attentes des citoyens peut se heurter aux difficultés d'agencement des documents de planification comme le SCoT et le PDU qui sont des documents conçus a priori comme complémentaires. Or la pluralité de SCOT couvrant l'aire urbaine de Bordeaux pose des difficultés de mise en concordance.

– **Inadéquation des périmètres institutionnels et des périmètres de mobilité ?**

Ainsi, le PTU de Bordeaux correspond aux 27 communes de la Communauté Urbaine élargie à 28 depuis le 1er juillet 2013. Le SCOT en compte pour sa part 93 mais l'aire



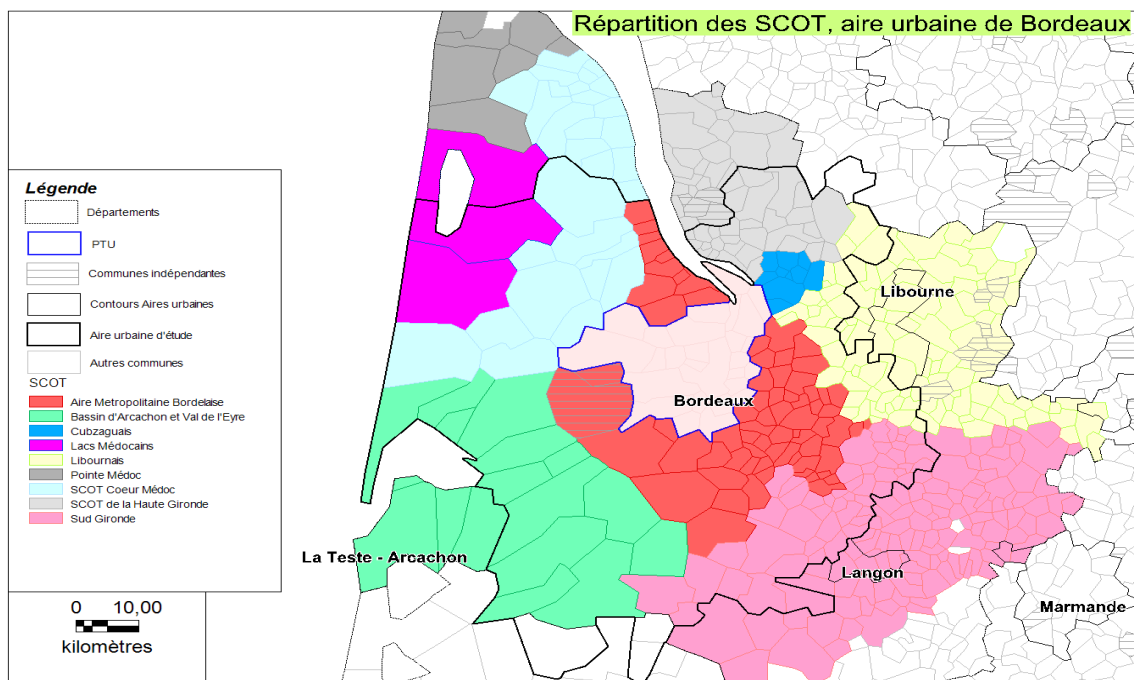
urbaine regroupe 192 communes. L'EPCI central ne regroupe donc que 14 % des communes constituant l'aire urbaine ! La coopération entre les différents territoires et leurs organismes de gouvernance n'est réellement apparue qu'à la fin des années 1990 suite aux différentes lois sur l'aménagement du territoire et de décentralisation. Toutefois, la question de la gestion des mobilités ne donne pas lieu à la mise en place d'une instance de gestion commune. Une simple association de concertation (Mouvable) a vu le jour en 2009 afin de réfléchir ensemble devant le besoin accru d'intermodalité.

Les communautés de communes restent toutefois exclues de cette structure alors qu'elles sont très présentes dans l'élaboration des SCOT. Leurs attentes sont de ce fait relayées par le Conseil général qui opère des lignes quasi-urbaines à travers des EPCI « défensifs » qui ne se sont pas dotés de la compétence transport. Ce n'est pas tout à fait conforme à sa vocation, et cela l'oblige à innover en termes de desserte (fréquences et organisation des correspondances notamment).

### 3.3.2. Une gouvernance planificatrice révélatrice des enjeux territoriaux locaux

La mise en œuvre des SCOT (Schémas de COhérence Territoriale) illustre parfaitement les enjeux territoriaux, les jeux des acteurs au sein d'un territoire, avec un objectif principal de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire concerné. Le SCOT de Bordeaux pour sa part ne couvre pas le pôle urbain (8 SCOT présents au sein de l'aire urbaine). 93 communes sont concernées par le SCOT de Bordeaux. Une gouvernance non métropolitaine est donc à l'œuvre à Bordeaux. En effet, les communes se sont réunies pour bâtir des SCOT en réaction au SCOT de Bordeaux même, sans pour autant développer des politiques de desserte propres.

Figure 3.9 : Agencement actuel des périmètres de SCOT dans l'aire urbaine de Bordeaux



La démarche Interscot est donc apparue comme un moyen d'élaborer une gouvernance élargie, de mettre en adéquation le périmètre institutionnel et fonctionnel, de mobiliser pour des objectifs communs. C'est le Conseil général de la Gironde qui a lancé cette démarche Interscot en 2011, officialisée en juin 2013. Là aussi, on notera que ce n'est pas dans ses attributions premières mais c'est la seule instance qui s'est sentie au niveau le plus adéquat pour initier une dynamique.

## Conclusions

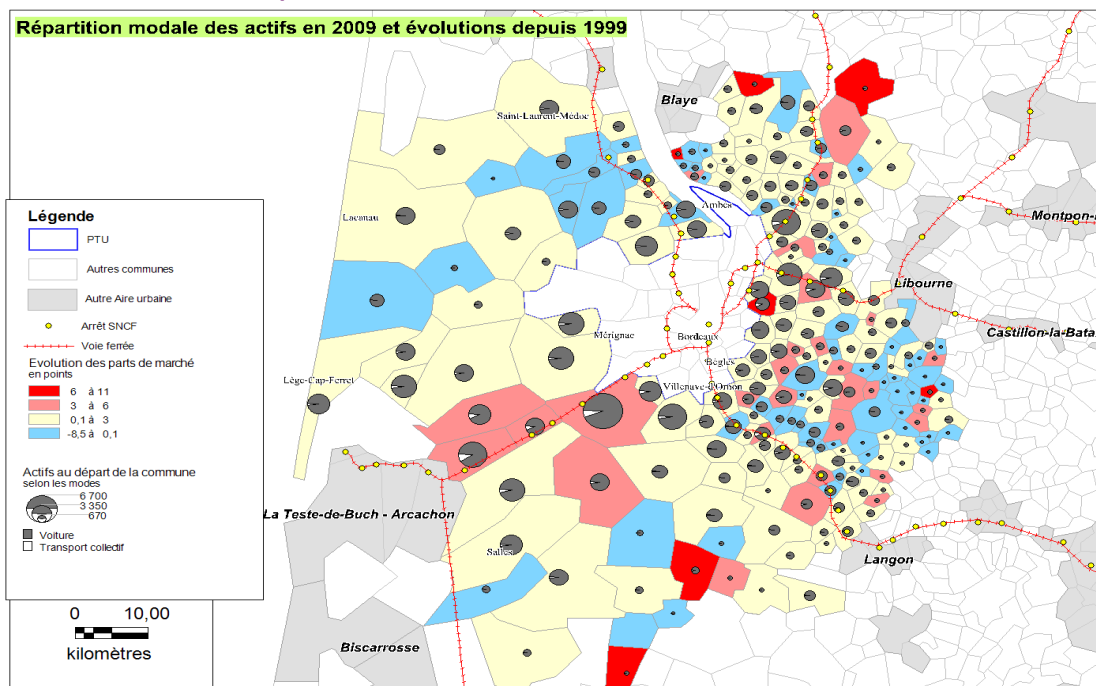
### De la nécessité d'une gouvernance métropolitaine

Dans le cas de Bordeaux, le périurbain connaît une croissance intense sans logique de structuration par les infrastructures de transport collectif. En effet, la part de l'automobile est partout supérieure à 90 % des déplacements, et atteint même 98,5 % dans le Médoc. La croissance des transports en commun ne permet que d'absorber la hausse des déplacements pour maintenir sa part de marché (fig. 3.10).

La réponse des collectivités n'a jusqu'ici pas été à la hauteur des enjeux. On peut parler de **gouvernance non métropolitaine** pour Bordeaux avec un **rôle central inédit du Conseil Général**. Au sein de l'aire bordelaise, chacun tient à ses prérogatives, repoussant l'idée d'un syndicat mixte, limitant les potentialités d'adaptation de l'offre de transport à une demande soutenue. La question du financement du report modal est posée pour des AOT ne percevant pas de versement transport.

Nous observons des réponses institutionnelles qui mettent en place de nouvelles structures ou manifestation de concertation, de consultation associant toutes les AOT girondines. Devant ce défi, le **Grenelle des mobilités** porté par la Communauté Urbaine en 2012 associant toutes les AOT girondines auquel a répondu en 2014 le **livre Blanc des Mobilités 2030** du Conseil général font tout deux la part belle au lien entre urbanisation et transport en commun.

**Figure 3.10 : L'évolution de la répartition modale des actifs entre 1999 et 2009 dans l'aire urbaine bordelaise ; le résultat peu satisfaisant d'une absence de coordination entre acteurs territoriaux ?**



## Un début de prise en compte par les différents acteurs des constats et préconisations du Grenelle des mobilités

Le lien entre infrastructures de transports collectives et densification, au cœur des projets de SCOT en cours d'élaboration, est aujourd'hui la solution préconisée par toutes les collectivités pour limiter la part de l'automobile dans les mobilités à l'horizon 2030.

Les mesures préconisées sont fortes :

- pas de nouveaux équipements publics à plus de 300 m d'un point d'arrêt existant des transports en commun,
- pas de nouveaux logements à plus de 300 m d'un point d'arrêt existant des transports en commun, l'objectif étant de favoriser les déplacements à pied. Cette stratégie est déjà intégrée dans les nouveaux PLU des petites villes sous pression foncière comme Castelnau-de-Médoc ou Saint-André-de-Cubzac ;
- Mise en œuvre de pistes cyclables pour desservir tous les points d'arrêts et les pôles générateurs de flux (Collèges par exemples) pour favoriser les mobilités douces dans un périmètre de trois kilomètres,
- Mise en place d'arceaux vélos aux points d'arrêt.

Néanmoins, les résultats sont à attendre à long terme pour ces politiques. En attendant, les efforts sont concentrés sur l'achèvement de la phase trois du tramway, offrant des pôles d'échanges hors du périmètre de la rocade au plus près du périurbain. Le projet du Tram-train du Médoc s'inscrit dans cette même logique, mais il vient de prendre un sérieux retard suite à son invalidation par le tribunal administratif (deux ans de décalage au minimum). L'élargissement de la rocade est lui aussi retardé en raison des problèmes budgétaires des collectivités. Conséquemment, les investissements de capacités étant retardés, un concept de mobilité lente a émergé du Grenelle des mobilités, qui fait de la fiabilité des temps de parcours la priorité au détriment de la vitesse. Le fondement de cette stratégie est que l'utilisateur des transports en commun veut avant toute chose être sûr d'arriver à l'heure. Cette stratégie s'appuie en grande partie sur la dégradation des temps de parcours automobiles sur de nombreux axes permettant l'accès aux pôles d'emplois. Ce temps est accru par l'accroissement des mobilités mais aussi par un partage de la voirie défavorable à la voiture.

## Une articulation entre politiques de transports collectifs qui reste pour l'instant largement perfectible

L'absence de perspectives d'amélioration des capacités de transport dans un département à la croissance démographique soutenue (+1 % par an en moyenne) impose donc d'améliorer les taux de remplissage des modes de transport avec un effort accru sur le covoiturage, des TER et des cars aux horaires et capacités optimisés. Néanmoins, comme indiqué par le responsable des transports du Conseil général (L. Pariès) : *« à l'heure de pointe aux pôles d'échange les passagers attendent plusieurs rames de tramway, allongeant à l'excès les temps de parcours. Ils nous demandent donc d'aller jusqu'en centre-ville avec nos cars. Nous y réfléchissons pour le projet d'appel d'offres du réseau TransGironde »*. L'hypothèse de gains de part de marché des transports en commun est en effet fortement obérée par la saturation du tramway pourtant doté des rames les plus longues du marché (43 m).

L'accès des services interurbains au centre ville constitue une première manifestation du caractère encore déficient de l'articulation entre politiques de TC. Les agglomérations à réseau de tramway développé comme Montpellier ou Bordeaux ont eu tendance à reporter les terminus des lignes interurbaines sur des pôles d'échanges périphériques, créant des ruptures de charge supplémentaires sans pour autant offrir des conditions de trajet intra-agglomération (confort notamment) meilleures que la continuation du parcours autocar

jusqu'au centre<sup>14</sup>. La situation a été d'autant plus mal ressentie qu'une partie des utilisateurs poursuivent leur trajet sur le réseau ferroviaire via la gare centrale et que le segment urbain imposé, pas toujours direct, crée des risques d'irrégularité supplémentaires et oblige donc à prendre des marges de précaution supérieures.

Autre illustration de la déficience actuelle des articulations, qui pourrait être résolue sans investissement significatif, l'impossibilité réelle pour les cars interurbains d'accéder à d'autres secteurs que le centre de l'agglomération. Il existe ainsi une demande non négligeable pour des parcours entre les périphéries Ouest et Sud-Ouest de l'agglomération et la zone d'emploi de Mérignac autour de l'aéroport de Bordeaux. La CUB s'oppose pour l'instant à la mise en place de lignes tangentielles permettant d'y accéder directement depuis l'extérieur de son territoire. On voit dans ce cas qu'une volonté politique plus affirmée et plus en phase avec les constats et pistes d'action partagés du Grenelle des mobilités permettrait d'aboutir à des gains de parts de marché du transport public sans attendre.

### Bibliographie relative au cas étudié

A'Urba, 2013, *Pour une mobilité fluide, raisonnée, régulée ; Rapport du Grenelle des mobilités de l'agglomération bordelaise*, Bordeaux, 188 pages.

INSEE, 2013, *Déplacement domicile-travail en 2009 : Bordeaux, Bayonne et Pau concentrent la moitié des flux*, Les Quatre Pages INSEE Aquitaine, n°205, 6 pages.

INSEE, 2013, *Les territoires girondins entre autonomie et complémentarité*, Les Quatre Pages INSEE Aquitaine, n°208, 8 pages.

INSEE, 2013, *Métropole bordelaise : enjeux et perspectives de recentrage de la croissance démographique*, Les Quatre Pages INSEE Aquitaine, n°209, 6 pages.

MRTE, 2012, *Structures de réseaux et mobilité dans les franges externes d'une sélection d'agglomérations, entre PTU et limites des Aires Urbaines*, PREDIT GO3, Rapport intermédiaire, 134 pages.

Wiel M., 2010, *Etalement urbain et mobilité*, La documentation Française.

## 4. Les discours des acteurs des « entre-deux » : l'exemple du Nord-Ouest francilien

Rappelons que deux « entre-deux » avaient été proposés pour étude dans le cadre de cette recherche, tous deux sur l'axe de la Seine : le Nord-Ouest francilien entre les limites de l'Île-de-France et l'agglomération rouennaise, ainsi que l'Entre-deux normand entre Rouen et Le Havre. Il s'agissait de rechercher des formes d'organisation particulières au sein de territoires soumis à plusieurs influences métropolitaines et situés à proximité d'un axe reliant les pôles qui les bornent à chaque extrémité. Les caractéristiques socio-économiques et les dynamiques territoriales ont été étudiées en début de recherche et ont détaillées dans le rapport intermédiaire. Nous proposons ici un approfondissement sur l'un des deux terrains, qui enrichit l'approche précédente par l'analyse des documents d'urbanisme locaux ainsi que par des entretiens avec des élus et techniciens ressortissant de plusieurs échelles de gestion (communale, départementale et régionale).

Le terrain étudié ici compte 21 communes situées dans quatre départements, à savoir l'Eure, l'Oise, la Seine-Maritime et le Val d'Oise. Plusieurs types de structures intercommunales y sont représentées : des communautés de communes (la communauté de communes d'Eure Madrie Seine), des pays (la Pays du Vexin Normand), des parcs naturels régionaux et des communes n'appartenant à aucune intercommunalité ou niveau supérieur assimilé.

---

<sup>14</sup> Voir à ce sujet Drevelle, 2012.

L'analyse de ce terrain a été réalisée grâce à l'examen des documents d'urbanisme, notamment SCOT et PLU et grâce à des entretiens. Les entretiens ont eu lieu soit à l'échelle communale (entretiens avec les maires ou les personnes en charge de l'urbanisme), soit à l'échelle intercommunale ou assimilée (entretien avec la personne de l'intercommunalité responsable des transports et/ou de l'urbanisme), soit à l'échelle départementale ou régionale par le biais d'entretiens avec des chargés de mission urbanisme ou transports les services déconcentrés de l'Etat (les DREAL ont en particulier été un excellent point d'entrée sur les territoires).

Nous avons pu accéder à la totalité des documents d'urbanisme. Certains PLU assez anciens (ex-POS) font cependant actuellement l'objet d'une révision. Toutefois, comme tout travail qualitatif, les limites du résumé exposé ci-après sont le faible nombre de réponses. En effet, les entretiens se sont déroulés d'octobre 2013 à mars 2014, période de préparation d'élections municipales. Certaines mairies n'ont pas souhaité répondre à nos questions invoquant la charge de travail en raison des élections voire l'inutilité du questionnaire en raison du changement d'équipe possible et l'absence de politique d'urbanisme définie à court terme. Dans les communes, les personnes contactées s'interrogeaient sur le choix de la commune (« Pourquoi avons-nous été choisis ? ») et sur les finalités de la recherche. Un travail pédagogique expliquant le projet, sa finalité, le cadre de son financement, l'envoi de support de présentation du projet et du questionnaire n'ont pas été suffisant pour obtenir des entretiens dans toutes les communes. A l'inverse, nous avons obtenu des entretiens avec des communes dont les maires n'ont pas été réélus, entraînant ainsi un changement des politiques d'urbanisme et de transports et invalidant d'emblée une partie des résultats ou tout du moins la portée de leur interprétation. C'est le cas de la commune de Gisors. Cet écueil a été évité pour les entretiens menés auprès des chargés de mission au niveau départemental ou régional. L'accueil était à ce niveau beaucoup plus positif, sûrement car l'enjeu politique était inexistant.

#### **4.1. Des processus de décision multi-acteurs et multi-niveaux au regard des périmètres d'action publique**

Les entretiens que nous avons conduits se sont attachés à comprendre les relations entre acteurs au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques d'urbanisme.

##### **4.1.1. Une prise en compte récente des orientations du SCOT en matière de politique de transport et d'urbanisation par les communes**

Le premier enseignement de nos entretiens est l'importance toujours plus importante dans les documents d'urbanisme des préoccupations environnementales. Cela est dû à l'évolution de la législation. Le terrain de cette question semble cependant mouvant, notamment dans notre zone d'étude. Plusieurs documents d'urbanisme sont en cours d'élaboration et les entretiens font ressortir la prise en compte de plus en plus forte de la problématique environnementale.

Par exemple, concernant la Haute-Normandie, le seul périmètre de SCOT étudié était celui du Vexin Normand. Dans la mesure où il s'agit d'un SCOT d'avant les lois Grenelle, il n'est pas très contraignant en matière d'urbanisme et rien ne concerne les transports. Il s'agit d'un document qui n'est ni prescriptif ni ambitieux. Cependant, et c'est également le cas pour les agents de la DREAL Picardie ou encore du Parc Naturel du Vexin français, des actions de concertation sont en cours et l'attente vis-à-vis des exigences environnementales et l'articulation urbanisme-transports des prochains documents d'urbanisme est élevée. La tendance à la structuration du territoire autour d'équipements existants s'observe sur l'ensemble du territoire examiné.



Cela signifie que si les acteurs du territoire ne semblent pas d'être emparés de cette question à l'heure actuelle, l'évolution des politiques nationales présage un potentiel de traduction en politiques locales. Cependant, la mobilité ne ressort pas comme étant un axe de réflexion privilégié.

#### **4.1.2. Les périmètres d'action jugés pertinents**

L'autre point positif concernant les processus de décision est la perception des périmètres d'action. Aucun acteur, que ce soit à l'échelle régionale ou communale, ne semblait remettre en cause les périmètres actuels. Les périmètres se défendent généralement d'un point de vue historique ou économique (comme c'est le cas en Haute-Normandie).

Cependant, la question du périmètre des SCOT sous-entend un problème rencontré à l'échelle régionale : les SCOT sont souvent élaborés comme des outils autonomes. Il est cependant difficile de faire abstraction des territoires voisins. L'Etat encourage les relations inter-SCOT mais elles ne semblent pas effectives, tout du moins en Haute-Normandie. Les chargés de mission de la DREAL Haute-Normandie notent ainsi une méconnaissance des projets sur les territoires voisins lors de l'élaboration ou l'actualisation d'un SCOT. Le SCOT du Pays du Vexin Normand n'a par exemple pas pris en compte le projet du SDRIF. Nous sommes face à une logique de « chacun chez soi » où personne ne critique personne pour ne pas être critiqué à son tour.

#### **4.1.3. Une répartition des compétences acceptée mais peu lisible à certaines échelles**

La question de la répartition des compétences a été posée aux différents acteurs. Les discours à ce niveau dépendent de l'échelle d'analyse.

D'une manière générale, aucune personne interrogée ne critique fondamentalement la répartition des compétences entre les différents niveaux. Les maires interrogés ne voient aucun problème dans la répartition actuelle des compétences qui est jugée comme parfaitement cohérente pour gérer le développement urbain et les problèmes de transport. En revanche, si les maires interrogés sont confrontés quotidiennement à la précarité, tous insistent sur le peu de moyens dont dispose la commune pour y répondre.

Malgré la réserve des agents sur ces questions, la répartition des compétences est jugée plus sévèrement puisque le terme de « mille-feuilles » administratif est largement employé aux niveaux départemental et régional. Selon certaines personnes interrogées, cela se traduirait par un manque de coordination visible à travers la problématique de la précarité (qui n'apparaît pas comme un sujet en soi en Haute-Normandie). En outre, bien qu'ils ne nous en aient pas fait état, les maires des petites communes sont régulièrement perçus dans nos entretiens avec des agents des DDT et des DREAL comme démunis face aux différentes instances.

#### **4.1.4. Un domaine en mouvement ?**

Les points exposés ci-dessus précisent le cadre de notre réflexion. Le cadre administratif semble posé, accepté et jugé cohérent par l'ensemble des acteurs, même si des critiques à l'encontre du « mille-feuilles » administratif émergent.

Le cadre législatif semble lui beaucoup plus mouvant. Il apparaît que les différents acteurs s'approprient les politiques nationales en matière d'environnement et d'articulation urbanisme-transport, même si cela ne se traduit pas encore dans l'ensemble des politiques. En outre, la question des transports apparaît comme spécifique car aucune stratégie inter-périmètres propres aux AOTU, communes ou intercommunalités n'a été identifiée. La mise en place d'un système de transport est d'emblée jugé couteux et compliqué.

## **4.2. Un renouvellement des liens entre l'urbanisme et les transports ?**

Nous avons vu plus haut l'appropriation progressive des nouvelles orientations politiques à différents échelons. Nous nous intéressons maintenant à la traduction de ces évolutions dans les documents d'urbanisme.

### **4.2.1. Les projets urbains des communes**

Le tableau ci-après (Tableau 1) résume les orientations d'urbanisme majeures de chaque commune, tout en les mettant en relation avec la superficie du territoire communal ainsi que sur l'évolution démographique.



**Tableau 1 : Résumé des orientations des documents d'urbanisme à l'échelle communale.**

Département	Commune	Superficie (en km <sup>2</sup> )	Variation de la population (en %)	Orientations du POS, PLU ou de la carte communale
Oise	Amblainville	21	+0,2	(2011) Urbanisation en continuité avec l'existant
Oise	Chaumont-en-Vexin	18,00	0,0*	(2006) Urbanisation en continuité avec l'existant
Val d'Oise	Cléry-en-Vexin	5,10	-0,3*	(2010) Extension très restrictive
Oise	Eragny-sur-Epte	8,53	+1,1*	(2006) Réhabilitation et urbanisation en continuité avec l'existant, intégration avec les services et la voirie existante
Eure	Etrépagny	20,4	+1,5*	(2002) En révision complète. En 2002, extension en continuité avec l'existant avec une desserte facile
Seine-Maritime	Ferrières-en-Bray	15,42	-0,5*	(1999) Réhabilitation et extension modérée des hameaux situés en dehors du village
Eure	Gisors	16,67	-0,1*	(2012) Nouveau PLU approuvé et conforme au Grenelle 2. Le document n'a pas pu être consulté (pas encore en vigueur)
Seine-Maritime	Gournay-en-Bray	10,4	+ 0,7*	(2007) Régénération. Maîtrise de l'étalement urbain pour ne pas porter atteinte à la zone agricole
Eure	Hacqueville	9,8	0,0*	(2007) Urbanisation modérée en continu avec l'existant
Eure	Hennezis	15,63	-0,4*	(2009) Urbanisation des dents creuses
Eure	Le Thil	4,2	+2,9*	(2007) Volonté de stopper la dispersion de l'urbanisme.
Eure	Les Andelys	40,6	-0,3*	(2012) Extension en lien avec la voirie existante
Oise	Lormaison	4,97	-0,6*	(2010) Extension
Val d'Oise	Magny-en-Vexin	14,53	+1,5*	(2007) Réaménagement urbain, comblement des « dents de scie », extension urbaine
Oise	Méru	22,83	+1,5*	(2006) Régénération
Seine-Maritime	Neuf-Marché	1,77	+0,7*	(2009) Régénération et extension modérée
Val d'Oise	Nucourt	7,65	-1,4*	(2012) Renouvellement urbain du tissu existant
Val d'Oise	Saint-Gervais	13,18	+0,2*	(2008) Régénération, nouvelles constructions dans les paramètres déjà définis par l'existant
Oise	Sérifontaine	20,4	+2,2*	(2010) Renouvellement urbain
Eure	Tosny	15	+2,3	(2000) Régénération, extension contrôlée
Oise	Trie-Château	9,3	-0,2*	(2010) Régénération, comblement des « dents creuses », urbanisation en continu

Source : examen des documents d'urbanisme (PLU, POS ou carte communale). L'augmentation de population concerne la période 1999-2009 (chiffres INSEE, 2014). \* indique que l'évolution de la population a été calculée entre 2006 et 2011 (chiffres INSEE, 2014). La date indiquée entre parenthèse dans la colonne « Orientation du PLU ou de la carte communale » indique la date du document d'urbanisme actuellement en vigueur ou la date de la dernière modification.

Le tableau ci-dessus montre une très forte tendance au renouvellement urbain et à la limitation de l'extension de l'urbanisation. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette situation :

- Les documents d'urbanisme sont relativement récents et ils sont contrôlés par l'Etat avant validation ;
- Plusieurs communes élaborent ces documents à l'aide de bureaux d'aménageurs ou avec l'appui de la DDE et de la DRAAF.

Cependant, il ressort de plusieurs entretiens que les communes subissent de la pression foncière et ont tendance à vouloir étendre leurs zones urbanisées pour attirer plus d'habitants. Notons toutefois que certaines communes ont conscience de la qualité du cadre de vie qu'elles offrent et souhaitent le maintenir. Ainsi Eragny-sur-Epte a renforcé la protection des espaces naturels en instaurant des espaces boisés classés. Plus de 97 hectares sont ainsi devenus une zone protégée.

Ces documents d'urbanisme traduisent donc une bonne prise en compte des orientations nationales au niveau local, sans mauvais compromis avec des exigences qui pourraient être formulées localement.

#### 4.2.2. À la recherche de bonnes pratiques en matière de transports

L'influence du législateur semble en revanche plus faible dans le domaine des transports où un contrôle similaire n'a pas lieu. La coupure entre transports urbains et non urbains demeure d'actualité, sans réelle possibilité de la transcender.

##### **4.2.2.1. Les transports publics sont confinés au sein des Périmètres de Transport Urbain (PTU)**

L'essentiel des « bonnes pratiques » en matière de transports sont identifiées par nos interlocuteurs à l'intérieur des Périmètres de Transport Urbain (PTU). En outre, ces exemples sont peu connus si les communes n'en font pas la promotion : il n'est pas nécessaire pour ces dernières de notifier toutes leurs initiatives locales aux instances départementales ou régionales, ce que regrettent les agents. À l'inverse, la coopération dans le domaine des transports (et donc, l'émergence de bonnes pratiques) amène régulièrement à reconsidérer le périmètre du PTU à la hausse. Il en résulte donc une « disparition » artificielle des bonnes pratiques hors PTU.

En Haute-Normandie, il ne semble pas, à la connaissance des personnes interrogées, y avoir de bonnes pratiques en matière de transport en dehors des PTU. Les expériences ont lieu dans les PTU avec du rabattement ou t\*du transport à la demande. Les SCOT n'envisagent pas des dessertes adaptées à des publics particuliers.

Les pratiques sont similaires en Picardie où les bonnes pratiques sont essentiellement observées dans les PTU. Notre territoire d'étude en Picardie est décrit comme le « royaume de la voiture » par des agents de la DDT. Notre question sur l'existence éventuelle de pratiques de covoiturage est pourtant perçue comme inadéquate : il semble que les habitants du territoire perçoivent les horaires de travail décalés comme un frein à leur développement.

Le fait marquant de ces entretiens, à toutes les échelles, est que la mobilité quotidienne n'est pas un levier de réflexion puisque la problématique n'est pas appréhendée. Quand la mobilité est abordée, c'est plutôt la question des infrastructures et des grands pôles régionaux qui sont posées à travers la question du rayonnement du territoire.

#### **4.2.2. Les communes hors PTU mènent rarement des politiques de transport sur leur territoire**

Les entretiens menés ne font pas ressortir l'existence d'une offre de transports en commun de qualité sur le territoire des communes étudiées. Généralement, la mairie dispose d'un bus qu'elle met au service des scolaires et une ou deux fois par semaine des personnes âgées. Le maire de Gisors a expliqué cette situation par le peu de moyens dont disposent les petites communes. Selon lui, le rôle des communes se limite à attirer l'attention des pouvoirs publics pour par exemple éviter la fermeture de gares SNCF.

Sur le territoire du Parc Naturel du Vexin français (donc en Île-de-France), les pouvoirs publics tentent d'améliorer la situation en aménageant des parkings de covoiturage. Une fois la limite régionale franchie, aucune initiative similaire n'est relevée.

#### **4.2.3. Une prise en compte aléatoire de la précarité dans les transports**

Malgré cette apparente indifférence des collectivités locales vis-à-vis des problématiques de mobilité et d'organisation des transports, des tarifications spécifiques existent, même si les politiques ne visent pas explicitement les groupes de population les plus fragiles économiquement. Ainsi, il existe maintenant une ligne de bus régulière entre Etrepagny et Rouen (530), l'aller simple coûtant 2 €. Cette ligne de bus, organisée par le Département de l'Eure, est utilisée par des personnes voyageant pour une grande variété de motifs, même des navetteurs quotidiens. Mais il n'y a qu'un aller-retour par jour circulant du lundi au samedi !

Dans l'Oise, de l'aveu même des acteurs, il est beaucoup question de la mixité sociale dans les documents mais dans les faits, il existe peu d'éléments. Plusieurs actions (anciennes) ont été mises en place pour les populations précaires :

- Association Papy Charly : prêt de voiture pendant un an à des personnes en reprise d'emploi. Obligation de faire du covoiturage. Prêt limité à un an, le temps de s'acheter une voiture ;
- Prêt de mobylettes sur le plateau picard pour des jeunes en apprentissage ;
- La région Picardie offre des billets de train à des personnes qui passent des entretiens d'embauche mais ce dispositif est peu connu. La région mène aussi des actions avec le TER.

Les personnes interrogées pensent que l'acte 1 de la décentralisation permettra une meilleure concertation entre les différents acteurs et les différents niveaux car il y a un levier financier (incitation à la concertation mais pas d'obligation de résultats). La vulnérabilité énergétique est perçue comme une réelle préoccupation mais le DREAL n'a pas de levier d'action (elle a travaillé sur différents scénarios prospectifs). Les communes n'ont pas de financement non plus pour agir contre la vulnérabilité énergétique.

De même, en Haute-Normandie, des réflexions sont menées pour les populations précaires par des initiatives ponctuelles mais la précarité n'est pas un sujet en soi. On pose notamment la question de la desserte à l'échelle des quartiers. Cependant, dans la stratégie globale du territoire, la précarité n'est pas un axe majeur. La stratégie globale est la recherche du renouveau industriel pour « déprécariser » le territoire. En outre, chaque agglomération a ses problèmes de précarité et il n'y a pas de stratégie d'échelle en élaborant une stratégie globale. Ce sont aussi les quartiers qui votent le moins, ce qui peut avoir une influence sur le traitement du sujet.

Le constat est le même dans le Parc naturel du Vexin français où les actions sont ponctuelles ; il n'y a pas de visibilité globale sur le sujet.

Comme le laissent présager les points abordés ci-dessus, les transports ne sont pas perçus comme une question en soi. Cependant, en termes de liens entre l'urbanisme et le transport, les SCOT actuels ou à venir sont beaucoup plus vertueux que les précédents. Un intérêt certain est observé pour cette problématique, et pas seulement en raison du Grenelle. Si les SCOT restent pauvres sur le thème du transport, la responsabilité de cet état de fait n'est pas simple à établir, les projets sont difficiles à élaborer du fait du cloisonnement des compétences. En outre, les délais de négociation sont tels (cf. les délais pour la réouverture d'une gare), qu'ils ne s'accordent pas avec l'élaboration d'un SCOT. On note également des difficultés à mettre en place des actions aux limites du PTU de Rouen du fait d'un cloisonnement trop marqué.

\*

Penser ensemble l'urbanisme et les transports apparaît essentiellement lié à l'évolution de la législation au niveau national, peu d'initiatives locales se démarquant. Les attentes sont fortes vis-à-vis de la réglementation et surtout vis-à-vis d'incitations financières.

Cependant, les populations précaires ne sont pas les oubliées de ces territoires. Les maires agissent, forment leurs agents à être confrontés aux problématiques de précaires, les mairies expliquent aider financièrement des familles en difficulté tous les jours, ... La DREAL Haute-Normandie a même commencé une étude sur la précarité énergétique avec l'INSEE.

Cependant, au niveau politique, les maires semblent perdus face à ces questions puisqu'ils ne disent ne pas avoir les moyens financiers d'agir. En effet, de nombreux maires connaissent une pression foncière sur leur territoire qui les incite à vouloir accueillir une nouvelle population. En outre, ils traduisent la demande d'aide de la part des populations modestes par des aides pour payer les factures ou par la construction de logements sociaux.

### 4.3. Centre et périphérie

Nous avons vu plus haut que l'examen des SCOT était conduit par des interrogations portant sur les périmètres et les centralités. Dans le contexte politique et législatif d'incitation à la densification et d'encouragement au renouvellement urbain, la question de centralité a également été interrogée à l'échelle communale. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de cette investigation.

#### 4.3.1. Une contradiction entre les discours et les pratiques du « retour vers le centre » ?

Malgré des discours contradictoires, les PLU encouragent dans les faits un retour vers le centre. L'analyse des discours est intéressante sur ce point. En effet, les communes se présentent comme acceptant et comprenant la nécessité édictée au niveau national de maîtriser l'étalement urbain et disent œuvrer en ce sens. Le discours des chargés de mission au niveau départemental ou régional est cependant différent : beaucoup ont insisté sur la difficulté à faire comprendre aux communes la nécessité de maîtriser l'étalement urbain et de revitaliser les centres. Ce résultat est peut-être lié aux personnes interrogées : la contradiction entre le discours et les actions des communes a essentiellement été pointée par les agents de l'Etat en charge du contrôle de la légalité des PLU. Cette tension entre le discours et les faits a été expliquée par les agents de l'Etat par la volonté des communes d'augmenter leur population résidente ce qui en conduirait certaines à vouloir outrepasser la légalité.

L'Oise semble cependant offrir un excellent contre-exemple puisque sur ce territoire les projets les plus récents montrent une volonté de recentrer l'urbanisation autour des villes-centre. Les agents de la DREAL Picardie perçoivent qu'il n'est plus question de saupoudrer

le territoire mais de construire un projet de territoire. Selon eux, l'obligation d'élaboration du PADD pourrait avoir une influence dans le changement de perception.

#### **4.3.2. Un étalement urbain résiduel sans considération pour les problématiques de mobilité**

Nous avons vu que les communes recherchent désormais une certaine maîtrise du développement urbain sur leur territoire. L'étalement urbain est cependant bien présent, même s'il tend à être maîtrisé. Il est en revanche intéressant de noter que peu de communes réfléchissent à l'articulation entre développement territorial et des politiques de transports adaptées. Les projets d'urbanisation des périphéries ne sont pas explicitement pensés avec une desserte en transports en commun. Ce constat, issu de l'analyse des PLU et des entretiens avec les acteurs, est confirmé par des entretiens à l'échelle supra-communale.

Les SCOT pensent à l'accessibilité du territoire au travers les infrastructures routières. Ainsi, le SCOT du Vexin Normand envisage le renforcement de la RD 6014 (RN 14) et celui du contournement de Rouen. Les transports collectifs ont été définis dans le SCOT comme un enjeu en termes de services et d'équipements. Cependant, le réseau de transports en commun est peu développé, que ce soit par la route ou par le rail. Le territoire du SCOT est un espace polycentré, dépendant de l'agglomération parisienne, de l'agglomération rouennaise et de l'utilisation d'infrastructures de transport en commun des territoires limitrophes (gares de Val de Rueil, de Gaillon, Bonnières et de Vernon).

Le SCOT d'Eure Madrie souhaite lui renforcer les capacités de stationnement, sécuriser les déplacements et renforcer les transports collectifs en optimisant la gare intercommunale, en valorisant les mobilités douces et en créant et optimisant des lignes régulières.

\*

L'enquête menée sur le Nord-ouest du Bassin parisien a permis de mettre en lumière les différences de discours entre les différents acteurs. Nous avons également pu observer les limites posées par l'absence de moyens au niveau des communes. Enfin, l'enseignement positif est l'évolution très progressive des politiques locales en faveur d'un aménagement plus « durable », même si cette évolution est contrainte par la législation.

En revanche, les communes hors PTU ne sont pas des incubateurs d'expériences originales destinées à faciliter la mobilité des populations précaires ou des travailleurs pauvres. Les expériences d'autopartage ou de covoiturage demeurent dans la sphère privée. Les pouvoirs publics locaux semblent davantage préoccupés par le mal-logement ou la précarité énergétique que par la satisfaction de besoins de mobilité.

## **5. Conclusions et préconisations pour l'action**

### **5.1. Des réformes qui n'ont pas eu d'effet sur les périmètres**

Cette recherche a été engagée dans le contexte du vote de la loi du 16 décembre 2010 sur la première mouture des Métropoles. L'État exprimait en outre sa volonté de compléter la carte des EPCI en y intégrant les communes isolées (selon des cartes établies par les Préfets) et en proposant d'éventuelles fusions. L'équipe avait d'ailleurs été interpellée sur son éventuelle contribution à la réflexion sur la « complétude » des périmètres lors de la première présentation de la recherche au Ministère de l'Ecologie en 2011. Il a été mis officiellement fin à cette politique de rationalisation courant 2012 mais le problème demeure entier, même si une dynamique de rapprochement peut être localement constatée sous différentes formes. Les cas de Bordeaux et de Lille sont éclairants à ce sujet.

Nous terminons ce travail dans un contexte largement modifié avec le vote de la loi MAPTAM le 27 janvier 2014, qui a pour principal effet de faire passer de plein droit les Communautés urbaines de Bordeaux et de Lille, ainsi que la CREA (Communauté Rouen-Elbeuf-Austreberthe) au 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans le nouveau statut de Métropole, sans modification de leur périmètre. Les SCOT seront élaborés, de même que les PDU, à leur échelle et leur attributions en matière de transport seront légèrement augmentées par rapport à la situation actuelle (notamment en matière de gestion du stationnement, de la gouvernance et de l'aménagement des gares). Si le passage au statut de Métropole garantit désormais l'identité des périmètres de SCOT et de PDU, il ne permet pas de résoudre le sous-dimensionnement éventuel de l'EPCI antérieur, ce qui est notamment le cas à Bordeaux (surtout) et à Lille (moins). Les EPCI « défensifs » ont donc de beaux jours devant eux, et l'Inter-SCOT librement consenti par l'ensemble des protagonistes deviendra le seul mode de coordination possible.

Hormis le cas des Métropoles se substituant aux EPCI existants, il demeure possible de trouver des périmètres de SCOT plus vastes que ceux des EPCI ayant une compétence en matière de transports et de mobilité. Se pose dans ce cas le problème de la gestion des zones « grises » non incluses dans l'intercommunalité centrale. La coordination urbanisme-transport-mobilité y reste délicate du fait du manque de moyens d'action des EPCI périphériques et *a fortiori* des communes isolées. On peut imaginer *a minima* un travail sur le rabattement vers les réseaux d'ordre supérieur (départemental ou régional), ce qui semble impliquer une intervention au minimum incitative de leurs autorités organisatrices respectives, à l'instar de ce qui a été engagé par le département de la Gironde autour de Bordeaux, et de ce qui semble se dessiner au niveau de la région Aquitaine, qui promeut désormais des contrats d'axe le long des lignes TER<sup>15</sup>, mais il est permis de douter de la généralisation de ce modèle dans un contexte de rareté budgétaire qui impose aux différents niveaux de collectivités de rechercher des économies davantage que de nouvelles attributions, qui seraient de surcroît non compensées.

## 5.2. Des lieux de concertation entre territoires à faire émerger

Dans l'hypothèse où le millefeuille territorial actuel est appelé à perdurer, il importe de trouver la bonne échelle de gestion du lien urbanisme/mobilité/transports pour les grandes agglomérations ou pour les corridors d'urbanisation reliant entre elles différentes agglomérations.

On peut imaginer des **collectivités chef de file**, puisque la législation semble désormais le permettre (Loi MAPTAM, article 3). La région est nommément désignée pour des opérations relevant de l'aménagement et du développement durable des territoires. Il en est de même pour l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transport. Parallèlement, les EPCI à fiscalité propre (ceux qui organisent les transports urbains notamment) peuvent être chefs de file en matière de mobilité durable et d'aménagement de l'espace, ce qui n'est pas vraiment éloigné. Enfin, les départements peuvent endosser ce statut pour ce qui concerne la résorption de la précarité énergétique, ce qui peut inclure comme nous avons pu le voir précédemment les politiques visant à stimuler des initiatives d'autopartage ou de covoiturage dans la sphère privée ou sur une base locale. Nous avons pu voir dans le cas de la Gironde qu'ils peuvent conduire à de réelles avancées sur le développement de l'intermodalité dans des centralités périphériques hors PTU, et sur des connexions intéressantes entre réseau interurbain et mobilités douces, notamment aux abords des collèges.

---

<sup>15</sup> On signalera à ce sujet les travaux récents de Juliette Maulat dans le cadre de son doctorat intitulé *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques ; Etude croisée des métropoles de Toulouse et de Nantes* (Université Paris 1, décembre 2014), et notamment sa dernière partie sur les contrats d'axe interurbains (en Aquitaine et sur l'axe Nîmes – Alès).



Tous les niveaux sont donc éligibles d'une façon ou d'une autre, ce qui ne simplifie pas les choses, mais cela peut être également vu comme une source potentielle de souplesse : l'initiative peut venir d'une pluralité d'acteurs.

La loi MAPTAM prévoit également la mise en place de **conférences territoriales de l'action publique** (CTAP) (article 4). Créée au niveau régional et présidée par le président de région, la CTAP est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences. La CATP peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté et peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. Elle débat des projets visant à coordonner les interventions des collectivités et Epci. Elle élabore des **conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC)** et fixe des objectifs de rationalisation. On pourrait imaginer assez aisément la conclusion de telles conventions pour la mise en œuvre des orientations de SCOT ou d'inter-SCOT à la bonne échelle, sans remettre –du moins dans un premier temps- en cause les regroupements actuels de communes. Les CTEC ont une durée maximale de six ans, ce qui correspond à la temporalité des projets, et elles sont révisables tous les trois ans. Il n'y a cependant pas de financement spécifique lié à cette organisation, dont l'une des finalités est d'éviter les financements croisés entre niveaux de collectivités.

Le caractère systématique du territoire sur lequel s'exercent les prérogatives des CATP et l'exercice concerté des compétences (il s'agit du territoire régional dans son intégralité) impose une approche globale ne se limitant pas aux abords des principales agglomérations. On peut cependant supposer que des typologies d'interventions en lien avec les caractéristiques des territoires sont envisageables. La loi est trop récente pour que l'on puisse citer des exemples dont on puisse s'inspirer, mais elle crée un champ de possibles qu'il serait dommage de ne pas explorer.

### 5.3. Un rôle des départements et/ou des régions à promouvoir ?

Dans la mesure où les EPCI des agglomérations principales restent de trop petite taille par rapport aux territoires fonctionnels sur lesquels s'effectuent des déplacements, on peut également penser à une collectivité d'ordre supérieur, le département, voire à la Région si la configuration des territoires départementaux peut elle-même constituer une entrave à la mise en place d'une politique cohérente menée à la bonne échelle.

Ce n'est pas une réponse évidente dans la mesure où le cloisonnement des compétences a jusqu'ici été la règle en matière de transports, et qu'il s'est accompagné d'un cloisonnement des financements. Ce dernier semble perdurer puisqu'il n'a finalement pas été décidé d'instaurer un versement transport interstitiel (VTI) qui aurait pu être perçu par les Régions. Les départements ne bénéficient pour leur part d'aucune ressource liée à l'exercice de leur compétence transport.

Autre incertitude, les dispositions de la loi NOTRE, adoptée en première lecture en mars 2015, ne sont pas stabilisées. Il apparaît cependant que les départements n'auront plus de compétence Transport, celle-ci étant transférée aux régions. On s'achemine donc vers un rôle fédérateur de ces dernières plus important et moins contestable que dans l'organisation antérieure. Cela suppose qu'elles en ressentent le besoin, et qu'elles disposent de moyens suffisants pour assumer ce qui s'apparente à une nouvelle compétence en plus de la gestion des services purement régionaux (TER et cars régionaux). Ce qui repose la question d'une ressource pérenne, non résolue après la suppression du VTI : des centimes additionnels de TICPE par exemple ?

Le département présente l'avantage d'être plus près du terrain que la Région, surtout si l'on considère les nouveaux découpages applicables à compter de janvier 2016 (13 entités).

Mais, en pratique, on a besoin des trois niveaux (agglomération, département, région) pour couvrir l'ensemble des champs politiques (urbanisme, mobilités, voirie, transports publics, stationnement, etc.) et des modes de transport.

#### 5.4. Un nouveau réajustement des périmètres et des compétences ?

Une telle voie pourrait relever de la science-fiction si l'on prend en compte l'ensemble de réformes réalisées depuis 2010 en matière de répartition des compétences et de modifications de statut des collectivités territoriales (on suppose que l'exécutif et le législateur ne sont pas motivés pour rédiger de nouveaux textes à ce sujet). Mais il demeure des lacunes dommageables en matière de gestion des mobilités, qui pourraient être résolues en explorant les pistes que nous soumettons ici en dernier lieu.

En premier lieu, la **concordance entre périmètres de SCOT et EPCI** n'est toujours pas demandée. La loi ALUR (2014-366 du 24 mars 2014), qui a été le dernier texte à remanier la compétence SCOT, n'a pas été jusque-là. La seule exigence est l'intégration d'EPCI entiers (art. L.122-3 du Code de l'Urbanisme). On pourrait imaginer une identification totale (et donc l'intégration des communes isolées) de manière à privilégier les réflexions collectives et des territoires suffisamment vastes pour pouvoir mener des politiques de mobilité cohérentes.

Une seconde évolution potentiellement positive serait **l'intégration au niveau des métropoles en cours d'installation de l'ensemble des compétences relatives aux transports**, ainsi que cela s'est produit à Lyon : la nouvelle métropole lyonnaise, dont le périmètre est vaste (59 communes, 538 km<sup>2</sup>), absorbe les compétences antérieurement dévolues au département du Rhône. Mais ce cas, abondamment cité, demeure unique dans la loi. Si la métropole est de grande taille, et correspond peu ou prou au périmètre de l'Aire urbaine, elle pourrait (mais cela n'est pas explicitement prévu par la loi) reprendre une partie des prérogatives régionales en matière de transport ferroviaire, de façon à créer des réseaux d'agglomération sur le modèle des S-Bahn allemands. C'est à notre sens une piste intéressante, qui permettrait aux nouvelles régions de se recentrer sur les flux intrarégionaux de moyenne et plus longue distance. Mais cela suppose une extension considérable de certains territoires métropolitains (cf. Bordeaux !).

Une troisième évolution, qui fait écho à une tentative d'amendement de la loi NOTRE pour trois agglomérations champardennaises, et qui pourrait partiellement répondre aux problématiques spécifiques des Entre-deux, serait la possibilité de mise en place de **métropoles multipolaires**. Cette formule ambitieuse lierait les destins d'agglomérations proches, souvent davantage complémentaires que concurrentes, et ouvrirait la possibilité d'un traitement spécifique des territoires moins denses en situation intermédiaire, avec reprise de la gestion des offres de transport et d'accompagnement de la mobilité.

Reste en attendant la solution du **bricolage institutionnel**, à l'image de ce qui a été réalisé dans l'agglomération toulousaine. Un syndicat mixte de transports collectifs (SMTC) coiffe un ensemble d'intercommunalités totalisant à ce jour 118 communes. Son périmètre a évolué à la hausse de façon très dynamique ces dix dernières années. Le département de la Haute-Garonne a été partie-prenante de cet ensemble jusqu'en 2007, avant de se retirer du fait de divergences politiques. En tant qu'AOTU, le SMTC élabore le PDU de l'agglomération mais pas le SCOT : il y en a donc eu plusieurs sur son territoire par le passé. Un SCOT du Grand Toulouse a cependant été adopté sur un périmètre équivalent à celui du SMTC (117 communes). Il est porté par un autre syndicat mixte cette fois-ci voué aux études, le SMEAT. Le PTU excède largement le périmètre de l'intercommunalité centrale promue au statut de Métropole, puisque cette dernière ne regroupe que 37 communes. Du strict point de vue des mobilités et de l'organisation des transports, la situation est proche de l'idéal précédemment défini. En revanche, l'urbanisme demeure cantonné aux différents adhérents du syndicat mixte.

Il va de soi que toute solution de niveau unique de gestion, s'appuyant sur le statut de Métropole, aurait pour conséquence une simplification de l'approche des mobilités, avec la possibilité de construire un PDU sur l'ensemble du territoire et une unicité des financements, le versement transport devenant applicable (peut-être avec des modulations de taux selon la localisation, comme cela se pratique de longue date en Île-de-France).

## Bibliographie générale

Bessy-Pietri P., 2000, *Les formes récentes de la croissance urbaine*, Economie et Statistique, n°336.

Calvet M. et al., 2005, *Les modèles de développement urbain en France (1999-2003)*, Notes de synthèse du SESP, n°160

Drevelle M., « Les effets de la mise en service des TCSP urbains sur l'organisation du transport interurbain par autocar : quel impact pour l'accessibilité des territoires d'entre-deux ? », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 52 / 1-2 | 2012, mis en ligne le 24 août 2012. URL : <http://rge.revues.org/3579>

Le Blanc F., 2003, *Six classes d'aires urbaines du point de vue des migrations domicile-Travail*, Notes de synthèse du SES.

Maulat J., *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques ; Etude croisée des métropoles de Toulouse et de Nantes*, thèse de doctorat, Université Paris 1, 11 décembre 2014, 562 p.